

Upphandling med fokus på avtalstrohet

Gällivare kommun

December 2020

Hans Forsström

Ida Pelli



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	4
laktagelser och bedömningar	5
Revisionsfråga 1: Säkerställs att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU/LUF och kommunens eget regelverk?	5
laktagelser	5
Bedömning	7
Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för upphandling och avtalstrohet?	7
laktagelser	7
Bedömning	8
Revisionsfråga 3: Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende avtalstrohet?	9
laktagelser	9
Bedömning	11
Revisionsfråga 4: Finns fastlagda regler och rutiner för hur avvikelser mot ingångna kontrakt ska hanteras och kommuniceras, liksom för tilläggs-/efterbeställningar?	12
laktagelser	12
Bedömning	14
Revisionsfråga 5: Vidtas erforderliga åtgärder om ex-vis internkontrollen ger signaler om bristande köp-/avtalstrohet?	14
laktagelser	14
Bedömning	15
Stickprov	15
Revisionell bedömning	18
Rekommendationer	18
Bedömning utifrån revisionsfrågor	18
Bilagor	21
Bilaga 1: Allmänt om upphandling och direktupphandling	21

Sammanfattning

Granskningen har syftat till att pröva om kommunens upphandlingar, och då i första hand upphandlingar kopplade till samhällsomvandlingen, följer gällande regelverk samt om ingångna kontraktsvillkor efterlevs i tillräcklig utsträckning. Bedömning av revisionsfrågor framgår nedanför:

Säkerställs att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU/LUF och kommunens eget regelverk?

Bedömningen är att det är delvis uppfyllt.

Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för upphandling och avtalstrohet?

Bedömningen är att det är delvis uppfyllt.

Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende avtalstrohet?

Bedömningen är att det inte är uppfyllt.

Finns fastlagda regler och rutiner för hur avvikelser mot ingångna kontrakt ska hanteras och kommuniceras, liksom för tilläggs-/efterbeställningar?

Bedömningen är att det är delvis uppfyllt.

Vidtas erforderliga åtgärder om ex-vis internkontrollen ger signaler om bristande köp-/avtalstrohet?

Bedömningen är att det inte är uppfyllt.

Bedömning

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att kommunens upphandlingar delvis följer gällande regelverk för LOU/LUF och kommunens internt gällande rutiner och riktlinjer, samt att den internkontroll som bedrivs inom området inte är tillräcklig för att säkerställa att ingångna kontraktsvillkor efterlevs i tillräcklig utsträckning.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten vill vi lämna följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckligt med resurser för att arbeta med kvalitetssäkring av upphandling och direktupphandling.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns riktlinjer och rutiner för samordning av upphandlingar inom kommunkoncernen.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för kontroll av avtals- och köptrohet.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det sker en systematisk uppföljning av kommunens avtals- och köptrohet.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns riktlinjer och rutiner, inklusive ansvarsfördelning, för hantering av avvikelser samt tilläggs- och efterbeställningar.

Inledning

Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling; lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, LUF. Upphandling samt tecknande av ramavtal avseende varor och tjänster eller byggtreprenader styrs av regelverken kring LOU och LUF. Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

Kommuner och dess företag sluter varje år avtal om varor och tjänster för mångmiljonbelopp. Korrekt genomförda upphandlingar samt tillräcklig kontroll över avtalsefterlevnad ökar sannolikheten för att den upphandlande myndigheten ska spara betydande summor för skattebetalarna. Bristande uppföljning kan leda till att leverantörer inte tar ställda krav på allvar. Dåliga uppföljningsrutiner kan även innebära att leverantörer kan erhålla eller upprätthålla ett kontrakt på felaktiga grunder.

I samband med genomförd väsentlighets- och riskanalys samt utifrån tidigare revision av kommunens upphandlingsverksamhet har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens system och rutiner för upphandling med särskilt fokus på avtalstrohet.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att pröva om kommunens upphandlingar, och då i första hand upphandlingar kopplade till samhällsomvandlingen, följer gällande regelverk samt om ingångna kontraktsvillkor efterlevs i tillräcklig utsträckning.

- Säkerställs att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU/LUF och kommunens eget regelverk?
- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för upphandling och avtalstrohet?
- Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende avtalstrohet?
- Finns fastlagda regler och rutiner för hur avvikelser mot ingångna kontrakt ska hanteras och kommuniceras, liksom för tilläggs-/efterbeställningar?
- Vidtas erforderliga åtgärder om ex-vis internkontrollen ger signaler om bristande köp-/avtalstrohet?

Revisionskriterier

- LOU/LUF
- Kommunallagen
- Kommunens policys/riktlinjer inom området

Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. I övrigt se revisionsfråga och kontrollmål.

Metod

Granskning av övergripande styrdokument, såsom reglemente för upphandling, regler mot extern part, upphandlingsplanering 2020, delegationsordningar för samtliga nämnder, internkontrollplaner för kommunstyrelsen för år 2019, 2020 och 2021, uppföljning av internkontrollplan för 2019, inköpsenhetens kontrollplan och uppföljningsplan, inköpsreglemente och sammanställning av genomförda upphandlingar år 2018 - 2020.

Granskning av nio genomförda upphandlingar under åren 2018, 2019 och 2020. Vi har tagit del av fem upphandlingar inom samhällsomvandlingen samt fyra övriga upphandlingar. Vi har också gått igenom kommunens leverantörskontrakt inom ett antal upphandlingar inom samhällsomvandlingen.

Intervjuer har genomförts med berörda tjänstepersoner inom följande områden; upphandlingsansvarig, upphandlingscontroller, kommunchef, förvaltningschef samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen, senior rådgivare samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen, projektchef, avdelningschef teknikavdelningen, t f förvaltningschef miljö-, bygg- och räddningsförvaltningen, förvaltningschef socialförvaltningen, förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen samt alla kommunalråd.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Säkerställs att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU/LUF och kommunens eget regelverk?

Iakttagelser

I Gällivare kommun är upphandling organiserat i en central inköpsenhet som består av fyra upphandlare, varav en upphandlingscontroller som ansvarar för det uppföljande och strategiska arbetet inom uppföljningsområdet. I *Regler mot extern part*, 2019-05-20, framgår ansvarsbeskrivning för upphandling. Inköpsenheten ansvarar för att samordna och handlägga upphandlingar av kommungemensamma varu- och tjänstegrupper, i samråd med styrelse/nämnd handlägga upphandlingar samt bistå förvaltningarna med stöd i inköpsfrågor.

Verksamheten ansvarar, enligt reglerna, för att initiera behov. Verksamheten ska också delta i referensgrupper och definierar krav avseende det som ska upphandlas. En referensgrupp är, enligt reglerna, utsedda deltagare med mandat från aktuell verksamhet/förvaltning att besluta om upphandlingens utformning. Det finns också en processbeskrivning som anger de olika delarna i en upphandling med uppskattad tidsåtgång.

Av intervjuer framgår uppfattningen att det generellt är tydligt vilket ansvar som ligger på förvaltningarna respektive inköpsfunktionen. Verksamheterna ansvarar för att påtala behov samt för kvalitetssäkring av de tekniska handlingarna såsom kravspecifikation medan inköpsfunktionen ansvarar för att kvalitetssäkra upphandlingar utifrån kraven i LOU/LUF. Inköpsfunktionen upprättar även själva upphandlingsdokumenten. Det framgår vidare i intervjuer att respektive förvaltningschef ska godkänna underlag för annonsering av upphandling. Det är också möjligt att vidaredelegera till t ex avdelningschefer som har mer detaljkunskap. Av intervjuer framkommer att inköpsfunktionen ofta har hög arbetsbelastning och att förvaltningarna ibland önskar mer stöd. Dock framhålls att flera upplever det positivt att det är en särskild enhet som hanterar upphandlingar utifrån LOU/LUF, eftersom detta av flera intervjuade uppfattas vara komplicerat.

I *Regler mot extern part*, 2019-05-20, regleras upphandling utifrån kommunens upphandlingsreglemente samt gällande regelverk för offentlig upphandling särskilt LOU, LUF och arkivlagen. Direktupphandling regleras också i *Regler mot extern part*, 2019-05-20. Avsnittet innehåller en beskrivning av förutsättningarna för direktupphandling utifrån LOU och LUF. Bland annat beräkningen av värdet på upphandlingen, och att det ska utgå från det sammanlagda värdet av kommunens uppskattade direktupphandlingar av likartad vara/tjänst/byggtreprenad per år. Enligt intervjuer upplevs det svårt att räkna samman hela värdet av en upphandling, då det krävs en del arbete för att t ex undersöka behov över nämndsgränserna.

Gällande direktupphandlingar framgår av intervjuer att förvaltningarna som regel hanterar dessa. Det kan, enligt intervjuer, komma frågor till inköpsfunktionen men då inköpsfunktionen uppges ha hög arbetsbelastning finns inte möjlighet att även hantera alla direktupphandlingar. Det framgår av samtliga delegationsordningar, t ex

Delegationsordning för Socialnämnden, 2020-05-01, att alla beslut fattade på delegation omgående ska lämnas till sekreterare och anmälas till nästa nämndsmöte. Av intervjuer framgår olika uppfattningar om i vilken utsträckning rutinen följs vad gäller genomförda direktupphandlingar. Vissa menar att anmälan av direktupphandlingar inte görs till nämnd, medan andra uppfattar att delegationsbeslut anmäls.

Enligt *Regler mot extern part, 2019-05-20* är en samlad dokumentation en förutsättning för uppföljningsmöjligheter/revision av kommunens verksamheter, samt ett verktyg i analysen av om direktupphandling eller annonserad upphandling ska genomföras. Vidare framgår det av *Regler mot extern part, 2019-05-20*, att direktupphandlingar överstigande 100 000 kr dels ska dokumenteras men även att en kopia på beslut (undertecknad ifyllt mall "Dokumentation direktupphandling") ska skickas till inköpsenheten för kännedom. I intervjuer med förvaltningarna uppges att rutinen med att fylla i mallen följs, men vi noterar i sammanhanget att inköpsenheten inte upplever att de får information om alla genomförda direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kr. Det pågår, enligt intervjuer, ett arbete med att inkludera direktupphandlingar i Visma/Tendsign.

Enligt *Kommunstyrelsens delegationsordning 2020 - 2022* framgår att beslut om att delta i samordnad upphandling är delegerat till upphandlingsansvarig tillsammans med förvaltningschef. I *Regler mot extern part, 2019-05-20*, framgår att kommunen ska samarbeta inom koncernen och att samordnad upphandling ska genomföras där det finns gemensamma behov. Av intervjuer framgår att det saknas forum för samordning av gemensamma behov, utöver den gemensamma planering som görs och som beskrivs nedan. Inköpsfunktionen skickar, enligt intervjuer, information till bolagen i samband med upphandlingsannonsering för att öka samverkan. Flera framhåller att det finns ett samverkansbehov och att frågan har diskuterats i förvaltningschefgruppen.

Av intervjuer framgår att samverkan med de kommunala bolagen, avseende till exempel vilket stöd de kan få från inköpsfunktionen, upplevs som otydlig. Av intervjuer framgår att ägardirektiv till bolagen kan förtydligas gällande upphandling. I andra intervjuer framkommer att det finns ett samverkansforum med bolagen samt med andra kommuner, särskilt med Kiruna kommun rörande samhällsomvandlingens upphandlingar. Flera lyfter fram i intervjuer att det finns samverkan inom Norrbottens kommuner och med e-nämnden.

Inför varje budgetår ska förvaltningarna sammanställa planerade upphandlingar i en gemensam upphandlingsplan, enligt *Regler mot extern part 2019-05-20*. Vi har tagit del av *Upphandlingsplan 2020* som sammanfattar kommunens samlade behov för året, planerade upphandlingar, via vilket förfarande, ansvarig samt tidsplan. Enligt intervjuer fungerar arbetet med planeringen väl, men vissa anser att det kan vara svårt att fånga upp nya behov som uppkommer utöver planeringen. Det finns olika uppfattningar om vad det beror på, bland annat att underlag inte inkommit till inköpsenheten i tillräckligt god tid. Detta medför, enligt intervjuer, en tendens till att det leder till fler direktupphandlingar, som utifrån delegationsordningarna hanteras av verksamheterna. Inköpsenheten uppges vara behjälplig vid direktupphandlingar, men det finns inte utrymme tidsmässigt för att genomföra dem. Enligt intervjuer finns behov av en än mer tydlig planering för att jämna ut arbetsbelastningen.

Av intervjuer framgår att det på förvaltningsnivå skiljer sig åt vilken kompetens som finns på området. Inköpsfunktionen håller, enligt intervjuer, löpande utbildningar för nya chefer och tjänstemän samt när verksamheterna efterfrågar det. Av intervjuer framgår att vissa önskar mer utbildning om området, särskilt för beställare om hur ramavtal ska användas och hur de hittar vad som t ex ska köpas på varje avtal. Externt stöd i form av t ex inhyrda konsulter uppges också användas, både av inköpsfunktionen och förvaltningarna. Detta för att dels bemanna inköp vid personalbrist, och dels inom förvaltningarna för att bistå med kunskap i stora eller komplexa upphandlingar.

Bedömning

Bedömningen är att kommunen delvis säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU/LUF och i enlighet med kommunens eget regelverk.

Bedömningen baseras på att det finns en tydlig organisation för upphandling. Kvalitetssäkring av upphandling utifrån LOU/LUF sker av inköpsenheten och förvaltningarna ansvarar för att påtala behov och kvalitetssäkra det tekniska underlaget. Det framgår olika uppfattningar av hur samordning med bolagen fungerar, samt att samverkansforum saknas. Det finns en upphandlingsplanering, men behov utöver planeringen är enligt vissa svåra att fånga upp. Direktupphandlingar genomförs av verksamheterna och dokumentation anses ske, dock uppfattas rutinen avseende att dessa ska delges inköpsenheten inte följas. Det framgår att det finns behov av utbildning för beställare på förvaltningarna.

Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för upphandling och avtalstrohet?

lakttagelser

I *Reglemente för upphandlingar för kommunstyrelsen*, 2016-03-14, framgår att kommunstyrelsen är kommunens centrala inköps- och upphandlingsorgan. Kommunstyrelsen ansvarar för att leda, planera och samordna kommunens inköpsverksamhet samt utfärda anvisningar inom verksamhetsområdet.

Underlaget *Regler mot extern part*, 2019-05-20 reglerar kommunens förmåner, rättigheter och skyldigheter för medarbetare samt regler riktade till allmänheten och externa aktörer. Avsnitt 3 reglerar upphandling, utifrån kommunens upphandlingsreglemente och LOU, LUF och arkivlagen. Syftet med reglerna beskrivs vara att dels använda offentliga medel på bästa sätt, att säkra konkurrens och lika villkor för leverantörer och dra nytta av marknaden. Detta ska säkerställas, enligt reglerna, genom tillämpning av principerna om likabehandling och icke-diskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Vidare slår reglerna fast att kommunen, enligt LOU och LUF, utgör en upphandlande enhet. Kommunens hel- eller delägda bolag är egna upphandlande enheter. Det finns också en beskrivning av möjligheten att ställa sociala/etiska krav samt krav på miljöhänsyn inom upphandling.

Av intervjuer framgår att det saknas mål om att exempelvis beakta lokala leverantörer genom att till exempel upphandla lokalproducerad mat. Av intervjuer framgår att detta är områden som diskuteras inom den politiska nivån, och andra menar att detta ändå beaktas utifrån varje upphandling utifrån de kommunala målen, exempelvis genom att upphandlingar kan delas upp för att möjliggöra för lokala entreprenörer att lämna anbud.

Gällande avtalstrohet framgår av *Regler mot extern part*, 2019-05-20, att kommunens beställare enligt avtalslagen är skyldiga att följa tecknade avtal. Det innebär att varje enhet/förvaltning är skyldig att följa upp avtalstroheten och vidta åtgärder om så krävs. Det finns möjlighet för kommunstyrelsen att utfärda tillämpningsanvisningar, enligt *Reglemente för upphandlingar för kommunstyrelsen*, 2016-03-14, men detta saknas rörande avtalstrohet enligt intervjuer. Inköpsenheten följer upp avtalstrohet genom återkommande kontroller och detta sker, enligt intervjuer, genom kontrollmoment i *Förslag till kontrollplan 2020 - Inköp*, 2019-12-05, som beskrivs nedan. Av intervjuer framgår att det inte finns tydliga rutiner för hur avtalstroheten ska följas upp inom övriga förvaltningar.

Direktupphandling regleras också av *Regler mot extern part*, 2019-05-20. Avsnittet innehåller en beskrivning av förutsättningarna för direktupphandling utifrån LOU och LUF. Vid direktupphandling av vara, tjänst eller byggtjänst och g a synnerliga skäl ska alltid inköpsenheten tillfrågas innan köp genomförs. Det är den enhet som beställer varan/tjänsten som ansvarar för de enskilda direktupphandlingar som görs inom det egna området. Enligt reglerna ska en "seriositetsprövning" av tilltänkt leverantör göras vid direktupphandling, exempelvis att leverantörer innehar F-skatt.

För direktupphandlingar upp till 100 000 kr framgår följande krav:

- Minst tre tänkbara leverantörer ska tillfrågas.
- Förfrågan till tänkbara leverantörer kan göras genom en kommungemensam mall "Förfrågan direktupphandling".
- Anbud lämnas skriftligen.
- Direktupphandlingen rekommenderas att dokumenteras i kommunens mall "Dokumentation direktupphandling".
- Delegationsordning och reglemente för respektive styrelse/nämnd reglerar ansvarsfördelningen avseende beslut om direktupphandling samt rätt att underteckna avtal.
- Vid eventuella förfrågningar åligger det anskaffande enhet/beställare att påvisa att direktupphandlingen gjorts på korrekt sätt.

Direktupphandlingar över 100 000 kr har ovanstående krav men där ska även en kopia på beslut, enligt mall, skickas till inköpsenheten för kännedom. Som beskrivet i föregående avsnitt uppges i intervjuer att rutinen följs, men att dokumentation av genomförda direktupphandlingar inte regelmässigt skickas till inköpsenheten.

Vi har också tagit del av *Kommunstyrelsens delegationsordning 2020-2022*, 2020-05-25. Där regleras upphandlingar och vad som gäller för att t ex initiera en upphandling, teckna avtal och göra avrop. Det framgår att kommunstyrelsens delegationsordning är styrande för övriga nämndernas delegationsordningar. Samtliga delegationsordningar överensstämmer med kommunstyrelsens delegationsordning. Enligt intervjuer är de rutiner och riktlinjer som finns kommungemensamma, och att det inte finns förvaltnings specifika riktlinjer.

Bedömning

Bedömningen är att det delvis finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för upphandling och avtalstrohet.

Bedömningen baseras på att det finns reglemente samt regler mot extern part som tydligt beskriver kommunens arbete med upphandling. Det finns delegationsordningar för samtliga nämnder/styrelse som reglerar upphandling. Gällande avtalstrohet framgår att t ex respektive enhet/förvaltning ansvarar för att kontrollera avtalstrohet, men det saknas tillämpningsanvisningar för hur detta ska göras. Inköpsenheten genomför kontroller enligt deras internkontrollplan.

Revisionsfråga 3: Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende avtalstrohet?

lakttagelser

Som beskrivet ovanför framgår det av *Regler mot extern part*, 2019-05-20, att det är kommunens beställare som enligt avtalslagen är skyldig att följa tecknade avtal. Det innebär att varje enhet/förvaltning är skyldig att följa upp avtalstroheten och vidta åtgärder om så krävs. Inköpsenheten ska följa upp avtalstrohet genom återkommande kontroller, enligt underlaget. Gällande kontroll och uppföljning beskriver *Regler mot extern part*, 2019-05-20, att upphandlingar och avtal aktivt ska följas upp och att detta gäller för både anskaffande enhet och övergripande koncernnivå avseende: ställda krav i avtalet, ekonomiskt utfall och avtalstrohet.

Kommunen använder sig av Visma/Tendsign som upphandlingssystem, där samtliga upphandlingar annonseras. Det framgår också av reglerna att samtliga ramavtal registreras i kommunens gemensamma avtalsdatabas, via Visma/Tendsign. Syftet med avtalsdatabasen uppges vara att samla alla ramavtal centralt för att underlätta för behöriga beställare, samt att öka medvetenheten om gällande ramavtal. Av intervjuer framgår att samtliga avtal inte finns i avtalsdatabasen utan endast ramavtal som innebär löpande avrop. Exempelvis finns projektavtal och leveransavtal i en underliggande mappstruktur samt i kommunens ärendehanteringssystem Lex.

Enligt intervjuer upplevs avtalsdatabasen som tillgänglig, men vissa menar att det ute på förvaltningarna upplevs svårt att söka i den och att veta vilka artiklar som är upphandlade på respektive avtal. Det förekommer, enligt intervjuer, att beställare köper flera artiklar av samma leverantör som egentligen ska köpas in från olika leverantörer. Det finns behov av att utbilda beställare i att nyttja avtalsdatabasen, som beskrivet ovan.

Vi har tagit del av *Gemensam plan för internkontroll i Gällivare kommun 2019*, 2018-09-10, som beskriver kommunens arbete med intern kontroll samt arbete med riskanalys. Det framgår tio kontrollområden, och för varje område framgår en beskrivning av bakgrund, åtgärd, ansvar samt behov av mall.

Vi har också tagit del av *Kommunstyrelsens internkontrollplan 2019*, 2018-09-10. Där framgår samma kontrollmoment som i dokumentet ovan, men med information om vad som ska kontrolleras, vem som är ansvarig och när kontrollen ska göra. Området Etik, Korruption och Oegentligheter framgår. De kontroller som ska göras är "uppföljning av introduktion till nyanställda" samt "implementering av EKO-riktlinjer". Det saknas kontrollområden specifikt för upphandling, inköp och avtals- och köptrohet. I *Uppföljning av kommunstyrelsens internkontrollplan delår 2019* framgår att EKO-riktlinjer har följts upp i samtliga förvaltningar och inga avvikelser har uppmärksamats. I övrigt framgår ingen uppföljning kopplat specifikt till upphandling, inköp och avtals- och köptrohet.

I *Kommunstyrelsens plan för internkontroll 2020*, 2019-09-09, framgår också vad som ska kontrolleras, vem som är ansvarig och när kontrollen ska göra. För år 2020 framgår t ex att budgetuppföljning gällande investeringar ska kontrolleras. Det saknas kontrollområden för upphandling, inköp och avtals- och köptrohet. I *Kommunstyrelsens plan för internkontroll 2021*, 2020-09-04, framgår följande kontrollområde med bärighet på granskningens område:

- Kontroll: Ramavtal. Vad: Uppföljning av ingångna ramavtal för att kontrollera att de används och används rätt. Vem: Inköpscontroller. När: En gång per år.

Av intervjuer framgår att det inte sker några strukturerade kontroller för området upphandling, inköp och avtals- och köptrohet. Vissa kontroller görs, enligt intervjuer, utifrån indikatorer t ex av tillkommande konsulter eller utifrån leverantörer. De kontroller som genomförs är, enligt intervjuer, av fakturor. Men det framgår av intervjuer att det inte är någon heltäckande kontroll, samt att det är ett tidskrävande arbete som genomförs manuellt.

Vi har också tagit del av den centrala inköpsfunktionens *Förslag till kontrollplan 2020 - Inköp*, 2019-12-05. Där finns specificerat olika kontrollmoment som beskrivs i tabellen på nästa sida.

Inköpsenheten har också en utförlig beskrivning av hur kontrollområdena ska följas upp genom sk strukturerad uppföljning. Det innebär att uppföljning av krav i upphandlingen, såsom kvalificeringskrav och avtalsvillkor, ska ske. Stickprovskontrollerna, som beskrivs nedanför, ska inkludera leveranskontroller, fakturakontroller samt vid fastprisavtal undersöka om budgeten har hållits. Av intervjuer framgår att det inte funnits någon kontrollplan för inköp för år 2019. Kontrollplanen för 2020 har inte heller följts upp enligt vad som anges i planen.

Tabell 1: Kontrollplan 2020 för centrala inköpsenheten

Kontroll	Vad	Hur	Vem	När
Direktupphandling	Att direktupphandling inte sker när formaliserad upphandling krävs	Stickprov	Inköpscontroller	Halvårsrapport
	Att direktupphandling över 100 000 delges nämnd.			
Ramavtal	Följs ingångna ramavtal: - Används avtalen - Används avtalen rätt	Stickprov - Granskning av leverantörsstatistik - Granskning av	Inköpscontroller	Halvårsrapport

		beställningar/ avrop		
Ramavtal/ Avtal	Leverans enligt avtal kontrolleras ekonomiskt och kvalitativt	Strukturerad uppföljning av 8 avtal/år	Inköpscontroller	Halvårsrapport
Förlängning/ uppsägning	Att dokumenterade beslut finns på att avtal ska förlängas eller sägas upp	Stickprov av 5 avtal/år	Inköpscontroller	En gång per år

Vidare framgår det i *Förslag till kontrollplan 2020 - Inköp*, 2019-12-05, ett antal områden som inköp ska arbeta med framöver. Av intervjuer framgår t ex att inköpscontrollern inte arbetat med de tilltänkta uppgifterna inom uppföljning och strategiskt arbete på grund av hög arbetsbelastning på inköpsenheten. Detta arbete ska startas upp framöver, och inköpsenheten uppges också ha äskat medel för att börja arbeta med så kallade Spendanalyser. Underlaget innehåller även en beskrivning av kategoristyrning, och att inköpsfunktionen eventuellt ska ta fram ett förslag om att kategorisera inköp. Inköpsenheten ska vidare bedöma 2020 upphandlingar enligt Kraljics matris, vilket är en fyrfältsmatris för att kategorisera upphandlingar utifrån leveransrisk (låg till hög) samt finansiell påverkan (låg till hög) utifrån fyra områden: strategisk, icke strategisk, hävstång och flaskhals.

Det finns även en *Uppföljningsplan* från den centrala inköpsfunktionen, som beskriver när kontrollerna i tabellen ovan ska genomföras. Exempelvis framgår att direktupphandlingar ska kontrolleras januari - juni och kontroll av ramavtal ska göras i februari och mars. Det framgår också i uppföljningsplanen om kontrollerna är genomförda eller inte. Enligt intervjuer har det inte genomförts några kontroller hittills.

Av flera intervjuer framgår uppfattningen att internkontrollen avseende avtals- och köptrohet, inom sitt område, är relativt god. Dock framgår att det inte sker några strukturerade kontroller av köp- och avtalstrohet. Det framgår också av intervjuer att köp utanför avtal sker, exempelvis rörande kontorsmaterial. Detta beskrivs främst bero på bristande kunskap om upphandling och avtal.

Bedömning

Bedömningen är att det inte har vidtagits tillräckliga åtgärder för att säkerställa internkontrollen avseende avtalstrohet.

Bedömningen baseras på att det finns regler som beskriver att avtalstrohet ska följas upp, men det saknas faktiska rutiner för hur detta ska genomföras. Inköpsenheten har en kontrollplan på området, som hittills inte har följts. Av intervjuer framgår att det inte sker någon strukturerad kontroll av området, även om fakturor kontrolleras till viss del. Det saknas kontrollområden i kommunstyrelsens internkontrollplan på området.

Revisionsfråga 4: Finns fastlagda regler och rutiner för hur avvikelser mot ingångna kontrakt ska hanteras och kommuniceras, liksom för tilläggs-/efterbeställningar?

lakttagelser

Av lag (2016:1145) om offentlig upphandling framgår av 17:e kapitlet vad som gäller för fullgörande av kontrakt. Bland annat framgår att ändringar av mindre värde, enligt § 9, får göras utan en ny upphandling om kontraktet/ramavtalets övergripande karaktär inte ändras, och ökningen eller minskningen av kontraktets/ramavtalets värde är lägre än gällande tröskelvärde eller 10 procent av kontraktets eller ramavtalets värde, om det är fråga om varuupphandling eller upphandling av tjänst, eller 15 procent av kontraktets eller ramavtalets värde, om det handlar om upphandling av byggentreprenad. Om flera ändringar görs ska det samlade nettovärdet av ändringarna hålla sig inom dessa ramar.

Gällande kompletterande beställningar beskriver lagen, enligt § 11, att beställning får göras från den leverantör som har tilldelats kontraktet utan att en ny upphandling måste genomföras, om beställningen inte innebär att värdet av kontraktet ökar med mer än 50 procent och under förutsättning att beställningen har blivit nödvändig, leverantören av ekonomiska eller tekniska skäl inte kan bytas, och ett byte av leverantör skulle medföra betydande olägenheter eller betydligt större omkostnader för den upphandlande myndigheten. Om flera kompletterande beställningar görs ska begränsningen i fråga om ökningen av värdet tillämpas på varje enskild beställning.

För oförutsägbara omständigheter beskriver lagen, enligt § 12, att kontrakt/ramavtal får ändras utan en ny upphandling, om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela kontraktet eller att ingå ramavtalet. En sådan ändring får dock inte medföra att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras, eller innebära att värdet av kontraktet eller ramavtalet ökar med mer än 50 procent. Om flera på varandra följande ändringar genomförs, ska begränsningen i fråga om ökningen av värdet tillämpas på varje ändring.

Det finns också reglerat vad som räknas som "inte väsentliga ändringar", enligt § 14. Ett kontrakt/ramavtal får ändras utan en ny upphandling trots att ändringen inte omfattas av bestämmelserna i 9 - 13 §§, om ändringen inte är väsentlig. En ändring ska anses vara väsentlig, bl a om den inför nya villkor som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbudssökande bjudits in att lämna anbud, att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen. Samt innebär att kontraktets eller ramavtalets ekonomiska jämvikt ändras till förmån för den leverantör som har tilldelats kontraktet eller är part i ramavtalet, medför att kontraktets eller ramavtalets omfattning utvidgas betydligt, eller innebär byte av leverantör.

Av kommunens underlag som vi har tagit del av framgår det i delegationsordningarna, som beskrivits ovan, om delegation på upphandling. Vi har också tagit del av *Ekonomirutiner SAM*, rev 2020-06-02, som är samhällsbyggnadsförvaltningens rutiner för bl a tilläggs- och efterbeställningar. Bland annat regleras delegation och att fattade beslut ska delges förvaltningschef. Det finns även en rutin för granskning av fakturor samt beloppsgränser för t ex projektledare, men inte hur avvikelser i fakturor ska hanteras.

Vidare framgår av *Ekonomirutiner SAM*, rev 2020-06-02, hur ätor (ändringar och tillägg) ska hanteras. För konsulter framgår t ex att dessa får godkännas av uppdragsansvarig för detaljplaner och planuppdrag/planutredningar upp till totalt 10 %, utöver budgetoffert. Utöver detta skall avdelningschef godkänna utökning av konsultbeställning. Avstämning av ätor ska utföras månatligen mellan projektledare och avdelningschef samt vidare med förvaltningschef. Det står också bland annat att tillkommande arbeten skall redovisas skriftlig av konsult, samt även godkännas skriftligen av respektive uppdragsansvarig.

För entreprenader får projektledare godkänna ätor upp till 10 prisbasbelopp. Ätor ska alltid godkännas skriftligen av projektledare/avdelningschef över 10 prisbasbelopp, och av förvaltningschef över 20 prisbasbelopp. Ätor ska beredas och godkännas internt innan rapportering vid styrgrupp (beskrivs nedanför). Projektledare ska löpande stämma av med avdelningschef, som i sin tur ska stämma av med förvaltningschef för beredning och godkännande innan styrgrupp. Kontinuerlig Åtarapportering ska ske vid styrgruppsmöten. Det ska också genomföras investeringsuppföljningar 1 gång per månad, som varje projektledare ska justera utifrån prognoser. Prognoserna ska beakta aktuella ätor, och oförutsedda kostnader ska behandlas i styrgruppen.

Vidare framgår av *Ekonomirutiner SAM*, rev 2020-06-02, att det för hela kommunen genomförs månatliga investeringsuppföljningar från ekonomifunktionen, och att investeringsuppföljningar redovisas kvartalsvis till KSau via ekonomifunktionen. I granskningarna framgår inte några övriga kommungemensamma regler eller rutiner för hantering av avvikelser mot avtal eller för tilläggs- och efterbeställningar.

Av intervjuer framgår att det främst är avtalen som reglerar rutiner och regler för avvikelser samt tilläggs- och efterbeställningar, utöver det som står i delegationsordningarna gällande delegat och beloppsgräns.

Utöver avtalen regleras eventuella tilläggsbeställningar och avvikelser i de styrgrupper som finns i flertalet större upphandlingar, särskilt de kopplade till samhällsomvandlingen. Exempelvis har det för projektet Kunskapshuset funnits styrgrupper, där det utifrån avtalet uppges vara styrt till vilken nivå beslut ska lyftas gällande t ex ändringar och tillägg. Det beror på respektive projekt hur ofta grupperna träffas, och enligt intervjuer är det möjligt att hantera ätor och avvikelser under mötena. Exempelvis bestäms det även i avtal och i styrgrupper t ex vilka ätor som ska upp till beslut, enligt intervjuer.

Det framgår också av intervjuer att det alltid finns en summa, ofta ca 10%, som är avsatt för oförutsedda utgifter i de större projekten. Dock har det funnits en tendens, enligt intervjuer, att den delen betraktats som allmänt tillgänglig i projektet vilket medfört att någon strikt prövning och kontroll avseende tillkommande delar inte alltid har gjorts.

Av intervjuer framgår att ett problem är att många projekt inom samhällsomvandlingen har stor tidspress, där det för t ex kunskapshuset har saknats fullständiga detaljer om förutsättningar för fortsatt arbete. Exempelvis framgår av intervjuer att projektering av nästkommande byggetapp behövs påbörjas innan föregående etapp varit avslutad, då upphandlingen har varit uppdelad i fem delentreprenader. Det pågår, enligt intervjuade, ett arbete med en fördjupad utredning då de prognoser som har tagits fram inte har

stämt jämfört med en faktisk överkostnad på ca 80 mnkr. Utredningen pekar på att prognoser för kostnader för underleverantörer kommit kommunen till känna först efter sommaren 2020. Fram till juni 2020 visade prognoserna inte på några ekonomiska avvikelser.

Det framhålls att det pågår både intern och en extern utredning av ärendet kopplat till just Kunskapshuset. Hittills pekar utredningen, enligt intervjuer, på att de ekonomiska prognoserna har varit bristfälliga och inte redovisat merkostnader för underleverantörer. En förändrad rutin efter Kunskapshuset är också, enligt intervjuer, att politiker sitter med i styrgruppen löpande och inte enbart fram till byggstart vilket varit rutinen hittills.

Bedömning

Bedömningen är att det delvis finns fastlagda regler och rutiner för hur avvikelser mot ingångna kontrakt ska hanteras och kommuniceras, liksom för tilläggs/- efterbeställningar.

Bedömningen baseras på att det finns riktlinjer inom området för samhällsbyggnadsförvaltningen, men för övriga förvaltningar inom kommunen saknas nedtecknade riktlinjer och rutiner. Det framgår av intervjuer att avvikelser samt tilläggs/- efterbeställningar främst styrs genom avtal. Av intervjuer framgår vidare att detta hanteras olika beroende på vilket projekt det handlar om.

Revisionsfråga 5: Vidtas erforderliga åtgärder om ex-vis internkontrollen ger signaler om bristande köp-/avtalsstrohet?

Iakttagelser

Det underlag vi har tagit del av kopplat till uppföljning på området är *Uppföljning av kommunstyrelsens internkontrollplan delår 2019*. Som beskrivet ovan framgår ingen uppföljning kopplat specifikt för upphandling, inköp och avtals- och köptrohet. Vi har i granskningen inte tagit del av något ytterligare underlag kopplat till uppföljning av köp- och avtalsstrohet. Av intervjuer framgår också, som beskrivet tidigare, att det inte sker några strukturerade kontroller eller uppföljningar inom området.

Av intervjuer framgår att de brister som t ex uppmärksammas av inköpsenheten utifrån kontroller av fakturor har lyfts till ansvarig på beställarsidan, men att det ofta inte leder till åtgärder utan att det finns en kultur i verksamheten att "fortsätta som de alltid gjort". Det finns, enligt intervjuer, även en muntlig rutin om att identifierade brister ska dokumenteras och följas upp. Ekonomichef får också, enligt intervjuer, information om brister för kännedom. Av intervjuer framgår att det händer att kontroller av fakturor leder till att fakturan skickas tillbaka till leverantören. Enligt intervjuer pågår ett arbete med att ta fram en mall för avvikelseprotokoll, främst för entreprenadprojekt. Det saknas systemstöd för att genomföra effektiva kontroller på området, enligt intervjuer.

Det framkommer också att det finns vissa områden där det saknas, eller har saknats, avtal. Exempelvis för vissa anläggningstjänster och VA har det under ett antal år varit avtalslöst, enligt intervjuer. Det framgår också av intervjuer med förvaltningsföreträdare att det är resurskrävande att upphandla, vilket gör att ramavtal förlängs även efter optioner har löpt ut. Det finns således avtal som har gått ut, men som löper på, men där det enligt vissa intervjuade inte funnits resurser från inköpsenheten att genomföra upphandlingar trots att verksamheten har signalerat för behovet. Det noteras också i

intervjuer att det är viktigt att tex förvaltningarna är ute i god tid för att genomföra upphandlingar, för att ge inköpsenheten förutsättningar att bistå i arbetet. Vissa menar att det finns ett eftersatt behov där direktupphandlingar görs till viss del för att uppfylla behovet. Av intervjuer framgår också en uppfattning om att anledningen till att vissa områden är avtalslösa exempelvis beror på att verksamheterna inte skickat in underlag till inköp, att omfattningen är oklar eller att upphandlingen har överprövats.

Bedömning

Bedömningen är att det inte vidtas erforderliga åtgärder om exempelvis internkontrollen ger signaler om bristande köp-/avtalstrohet.

Bedömningen baseras på att vi inte tagit del av någon uppföljning av området. Det finns ingen rutin eller systematik i hur bristande köp- och avtalstrohet fångas upp av verksamheten. Det saknas politiska beslut på området, och av intervjuer framgår att de kontroller som genomförts inte är heltäckande, men att de brister som uppmärksammas hanterats genom att tex skicka tillbaka fakturan till leverantörer. Det uppges också att brister, t ex avtal som saknats eller löpt ut, inte har åtgärdats.

Stickprov

Vi har även tagit del av en sammanställning av genomförda upphandlingar i kommunen. Totalt i sammanställningen finns 145 genomförda upphandlingar, och av dessa har vi valt ut ett stickprov på nio genomförda upphandlingar för perioden 2018-01-16 till och med 2020-08-06. De upphandlingar vi har valt ut framgår av listorna nedanför.

Upphandlingar inom samhällsomvandlingen:

- Avropsförfrågan Sjöparken parkområde
- Upphandling Ramavtal avseende beläggnings-VA samt allmänna anläggningsarbeten (avtalet avser drift och kan inte kopplas specifikt till samhällsomvandlingen även om det även berör det)
- Upphandling projekt- och byggledare
- Beläggningsarbeten 2019
- Upphandling ny förskola Dokkas

Övriga upphandlingar:

- Upphandling tekniska konsulttjänster
- Snöröjning Gällivare tätort - Repisvaara södra
- Bemanningstjänst specialpedagog
- Surfplattor till socialförvaltningen

Granskningen av upphandlingarna utgår från kontroller i tabellen nedanför. Samtliga upphandlingar är genomförda i Visma/Tendsign, och det framgår att det är ett krav att anbuderna lämnas in elektroniskt. Dock uppges i intervjuer att det sker undantag från regeln t ex rörande mindre avtal om snöröjning utanför tätorten. Av intervjuer framgår att det finns en del automatiska funktioner i Visma/Tendsign, exempelvis får anbudsgivare automatiskt information om tilldelningsbeslut. Nedan finns en tabell som beskriver vilka av de 9 kontrollerna som respektive upphandling uppfyller. Upphandlingen anges längst t v, och i matrisen anges om vi i underlaget kunnat styrka att upphandlingen lever upp till de kontroller som anges, nummer 1 - 9.

Tabell 2: Utvärdering av stickprov

Upphandling	1. Upphandlingen har annonserats	2. Förfrågningsunderlaget anger metod för utvärdering	3. Anbuderna är skriftliga	4. Öppningsprotokoll med datum och närvarande personer	5. Samtliga inkomna anbud enligt öppningsprotokollet
Avrop Sjöparken	Ja, FKU	Ja	Ja	Ja	Ja
Upphandling Ramavtal avseende beläggnings-VA samt allmänna anläggningsarbeten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bemanningsjänst specialpedagog	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Snöröjning Gällivare tätort och Repisvaara södra	Ja, FKU	Ja	Ja	Ja	Ja
Surfplattor Socialförvaltningen	Ja, FKU	Ja	Ja	Ja	Ja
Förskola Dokkas	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Projekt-och bygglidare	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beläggningsarbeten 2019	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tekniska konsulttjänster	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Upphandling	6. Anbudsvärdering utifrån förfrågningsunderlagets kriterier	7. Tildelingsbeslut finns	8. Uppgifter om diarietjänst och registrering	9. Avtal som tecknats efter att den lagstadgade avtalssparren upphört
Avrop Sjöparken	Ja	Ja	Ja	Ja
Upphandling Ramavtal avseende beläggnings-VA samt allmänna anläggningsarbeten	Ja	Nej	Ja	Nej
Bemanningsjänst specialpedagog	Ja	Ja	Ja	Ja

Snöröjning Gällivare tätort och Repisvaara södra	Ja	Ja	Ja	Ja
Surfplattor Socialförvaltningen	Ja	Ja	Ja	Ja
Förskola Dokkas	Ja	Ja	Ja	Ja
Projekt-och byggledare	Ja	Ja	Ja	Ja
Beläggningsarbeten 2019	Ja	Ja	Ja	Ja
Tekniska konsulttjänster	Ja	Ja	Ja	Ja

Av stickprovet kan vi se flertalet upphandlingar uppfyller samtliga kontroller. Vi noterar att det finns ett antal upphandlingar som har genomförts som FKU (förnyad konkurrensutsättning). Upphandling av Ramavtal avseende beläggnings-VA samt allmänna anläggningsarbeten har avbrutits och saknar därför avtal och tilldelningsbesked.

Vi har även tagit del av kontoutdrag för följande samhällsomvandlingsprojekt: Helhet Centrum, Is-och evenemangshall, Kunskapshuset, Multiaktivitetshuset, Ny förskola Tallbacka, Repisvaara 2, Repisvaara VA samt Sjöpark-parkområde.

Kontoutdraget innehåller samtliga kostnader som bokförts på projektet, med information om datum, verifikatnummer, leverantör, belopp och typ av kontoslag. Nedanför följer en analys av kontoutdragen.

Tabell 3: Sammanställning av projekt, leverantörer och kontoslag

Projekt	Antal leverantörer (exklusive dubletter och interna transaktioner)	Antal transaktioner
Ny förskola Tallbacka	21	117
Helhet centrum	12	96
Is-och evenemangshall	39	618
Kunskapshuset	51	1192
Multiaktivitetshuset	40	488
Repisvaara 2	13	134
Repisvaara VA	12	69

Vi har utifrån kontoslagslistorna tagit ut leverantörer som fakturerat minst 30 000 kr. Det uppgår sammantaget till 59 leverantörer. Vi har därefter gjort en avstämning med inköpsenheten vilka av dessa det finns avtal med. Vi noterar att avtal som löpt ut kan

vara giltiga för perioden som uppdraget avsett och att det inte nödvändigtvis betyder att något inte gått rätt till, samt att direktupphandlingar som genomförts inte behöver vara kända på inköpsenheten och därför saknas i avtalsdatabasen.

Av de 59 bolagen vi har kontrollerat har 32 giltiga avtal, 3 har avtal som har löpt ut, 17 saknar avtal, 4 har eventuella avtal inom entreprenader, 1 är underentreprenör på del av avtal, 1 var kommunens eget bolag och 1 saknar avtal men har fått ersättning enligt anbud genom förhandlat förfarande. Vi noterar att det är en betydande andel av leverantörerna som kommunen helt saknar avtal med.

Revisionell bedömning

Granskningen har syftat till att pröva om kommunens upphandlingar, och då i första hand upphandlingar kopplade till samhällsomvandlingen, följer gällande regelverk samt om ingångna kontraktsvillkor efterlevs i tillräcklig utsträckning.

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att kommunens upphandlingar delvis följer gällande regelverk för LOU/LUF och kommunens internt gällande rutiner och riktlinjer samt att den internkontroll som bedrivs inom området inte är tillräcklig för att säkerställa att ingångna kontraktsvillkor efterlevs i tillräcklig utsträckning.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnar vi följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckligt med resurser för att arbeta med kvalitetssäkring av upphandling och direktupphandling.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns riktlinjer och rutiner för samordning av upphandlingar inom kommunkoncernen.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för kontroll av avtals- och köptrohet.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det sker en systematisk uppföljning av kommunens avtals- och köptrohet.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns riktlinjer och rutiner, inklusive ansvarsfördelning, för hantering av avvikelser samt tilläggs- och efterbeställningar.

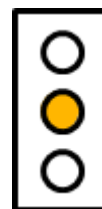
Bedömning utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar	
Säkerställs att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU/LUF och kommunens eget regelverk?	Delvis uppfyllt Det finns en tydlig organisation för upphandling. Kvalitetssäkring av upphandling utifrån LOU/LUF sker av inköpsenheten och förvaltningarna ansvarar för att påtala behov och kvalitetssäkra det tekniska underlaget. Det framgår olika uppfattningar av hur samordning med bolagen fungerar, samt att samverkansforum saknas. Det finns en upphandlingsplanering, men behov utöver planeringen är enligt vissa svåra att fånga upp. Direktupphandlingar genomförs av verksamheterna och dokumentation uppfattas ske, dock anges att rutinen för att dessa ska delges inköpsenheten inte följas. Det framgår att det finns behov av utbildning för beställare på förvaltningarna.	
Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning för upphandling och avtalstrohet?	Delvis uppfyllt Det finns reglemente samt regler mot extern part som tydligt beskriver kommunens arbete med upphandling. Det finns delegationsordningar för samtliga nämnder/styrelse som reglerar upphandling. Gällande avtalstrohet framgår att t ex respektive enhet/förvaltning ansvarar för att kontrollera avtalstrohet, men det saknas tillämpningsanvisningar för hur detta ska göras. Inköpsenheten genomför kontroller enligt deras internkontrollplan.	
Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende avtalstrohet?	Ej uppfyllt Det finns regler som beskriver att avtalstrohet ska följas upp, men det saknas faktiska rutiner för hur detta ska genomföras. Inköpsenheten har en kontrollplan på området, som hittills inte har följts upp. Av intervjuer framgår att det inte sker någon strukturerad kontroll av området, även om fakturor kontrolleras till viss del. Det saknas kontrollområden i kommunstyrelsens internkontrollplan på området.	

Finns fastlagda regler och rutiner för hur avvikelser mot ingångna kontrakt ska hanteras och kommuniceras, liksom för tilläggs-/efterbeställningar?

Delvis uppfyllt

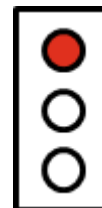
Det finns riktlinjer inom området för samhällsbyggnadsförvaltningen, men för övriga förvaltningar inom kommunen saknas nedtecknade riktlinjer och rutiner. Det framgår av intervjuer att avvikelser samt tilläggs-/efterbeställningar främst styrs genom avtal. Av intervjuer framgår vidare att detta hanteras olika beroende på vilket projekt det handlar om.



Vidtas erforderliga åtgärder om ex-vis internkontrollen ger signaler om bristande köp-/avtalstrohet?

Ej uppfyllt

Vi inte tagit del av någon uppföljning på upphandlingsområdet. Det finns ingen rutin, eller systematik, i hur bristande köp- och avtalstrohet fångas upp av verksamheten. Det saknas politiska beslut på området, och av intervjuer framgår att de kontroller som genomförts inte är heltäckande, men att de brister som uppmärksammats hanterats genom att tex skicka tillbaka fakturan till leverantörer. Det uppges också att brister, tex avtal som saknats eller löpt ut, inte har åtgärdats.



December 2020

Jenny Engelmark

Hans Forsström

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 6 april 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilagor

Bilaga 1: Allmänt om upphandling och direktupphandling

Vid upphandlingsprocessen finns flera regler att följa i lagstiftningen inom både lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, LUF. Med upphandling avses, enligt 1 kap. 2 § i LOU, de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

LOU och LUF reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. I lagen finns detaljerad styrning om bland annat annonsering, anbudsfordarandet, förhandlat forfarande, tidsfrist, kommunikation och dokumentation, kvalificering och tilldelning av anbud bland annat.

I de allmänna bestämmelserna, 4 kap. 1 § LOU, framgår de grundläggande upphandlingsprinciperna. Dessa innebär att den upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, genomföra upphandlingar på ett öppet sätt och se till att upphandlingar genomförs i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Grundläggande bestämmelser i lagen är också att upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde. Upphandlingen får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen, alltså att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas. En upphandlande myndighet kan också, enligt 4 kap. 3 § LOU, beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn i offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar det.

Den process som föreskrivs i LOU och LUF är de inköp som överstiger gränsen för direktupphandling. Direktupphandling är undantag från regeln om att all offentlig upphandling ska konkurrensutsättas, dock ska alltid de grundläggande principerna följas. I lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) finns reglerat i vilka fall direktupphandling kan ske. Direktupphandling kan användas i tre situationer:

- Om värdet av upphandlingen inte överstiger direktupphandlingsgränsen på 28 % av tröskelvärdet.
- I vissa situationer när myndigheten/enheten enligt lagen får tillämpa förhandlat förfarande utan annonsering.
- Om det finns synnerliga skäl.

Tröskelvärdena är den beloppsgräns som fastställs av Europeiska kommissionen och som avgör vilka regler en upphandling ska följa. Tröskelvärdena är fastställda till nivåer där företag inom EU och EES typiskt sett förväntas vara intresserade av att lägga anbud över nationsgränserna. Olika tröskelvärden gäller beroende på vad som ska upphandlas, exempelvis gäller beloppet 54 938 615 kr för byggtreprenader, medan tröskelvärdesgränsen är 7 701 675 kr för sociala/särskilda tjänster. Beloppen gäller oftast i två år. Direktupphandlingsgränsen är en procentsats av tröskelvärdena. Exempelvis framgår det i LOU att gällande direktupphandlingsgräns för varor och tjänster är 615 312 kr medan enligt Lag (2016:1146) om upphandling i försörjningssektorerna (LUF) är tröskelvärdet 1 142 723 kr. Värdet av

direktupphandlingen räknas ut, enligt *Direktupphandling - Vägledning 2014-01-16*, genom att alla myndighetens direktupphandlingar av varor eller tjänster av samma slag räknas ihop utifrån det behov man kommer att ha under ett räkenskapsår.

I Lag (2016:1145) om offentlig upphandling framgår att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Av Konkurrensverkets *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar, 2020-02*, framgår att syftet med riktlinjer är att de upphandlande myndigheterna ska tillämpa ett strategiskt förhållningssätt. Vidare framgår att styrning av upphandling inom en myndighet ofta utgår från en intern policy som till exempel beskriver övergripande målsättning med upphandling.

Konkurrensverket beskriver i underlaget *Direktupphandling - Vägledning, 2014-01-16*, att den upphandlande myndigheten ska arbeta för att riktlinjerna är kända och tillämpas, samt att dessa bör fastställas av t ex kommunfullmäktige för att få tillräcklig effekt. Dokumentationsplikten i upphandlingsreglerna innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska dokumentera omständigheter av betydelse om upphandlingen överstiger 100 000 kronor.