

Revisionsrapport

Granskning av avtalshan- tering

Kungälv's Kommun

*Charlotte Karlsson
My Nyström*

Mars 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål.....	4
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod	5
2. Lagstiftning	6
2.1. Rätten att ta del av allmänna handlingar.....	6
2.2. Arkivering av allmänna handlingar.....	6
3. Styrande dokument i Kungälv kommun relevanta för granskningen ...	7
4. Iakttagelser och bedömningar	10
4.1. Bakgrund, förekomsten av avtal på de i granskningen ingående sektorerna.	10
4.2. Om interna riktlinjer för avtalshantering finns är de tillräcklig och hanteras avtalen utifrån dessa	10
4.2.1. Iakttagelser	10
4.2.2. Bedömning.....	11
4.3. Är avtalen förtecknade och lätta att finna?.....	12
4.3.1. Iakttagelser	12
4.3.2. Bedömning.....	12
4.4. Förvaras avtalen på ett ordnat och betryggande sätt?	13
4.4.1. Iakttagelser	13
4.4.2. Bedömning.....	13
4.5. Har avtalen undertecknats av en behörig person?	13
4.5.1. Iakttagelser	13
4.5.2. Bedömning.....	15
4.6. Finns det en tillräcklig kompetens inom förvaltningen för avtalshanteringen? Hur säkerställs kompetensen?	15
4.6.1. Iakttagelser	15
4.6.2. Bedömning.....	16
4.7. Hur tillses att avtalen följs?	16
4.7.1. Iakttagelser	16
4.7.2. Bedömning.....	17
5. Revisionell bedömning	18
5.1. Rekommendationer	19

Sammanfattning

Inom Kungälv kommun finns ett antal ingångna avtal. Inom avtalshantering finns det risk för t ex bristande interna regler kring avtalshantering, bristande avtalskompetens, att rutiner för bevakning av avtalstid inte följs och att avtalet inte följs. Sammantaget kan dessa risker innebära ekonomiska konsekvenser för kommunen. Revisionsfrågan är: *Är kommunstyrelsens kontroll och hantering av tecknade avtal tillräcklig?*

Vi bedömer att kommunstyrelsens kontroll och hantering av tecknade avtal delvis är tillräcklig. Vi grundar vår bedömning på att:

- Upphandlingsenheten ingår i de stora flertalet upphandlingar som görs. Endast ett fåtal inköpsavtal finns tecknade på sektorerna. På så sätt säkerställs kompetens, diarieföring, förvaring och hantering av avtalen.
- Vidare anser vi att kontrollen av avtalslojaliteten är tillräcklig genom den årliga kontroll som görs av samtliga inköp i hela kommunen till ett värde överstigande 20 tkr.
- Styrande dokument avseende upphandling och inköp är inte kända ute i organisationen och efterlevs inte i samtliga avseende.
- Det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivning och arkivförteckning enligt lagstiftning och enligt Kungälv kommuns styrande dokument.
- Enligt lag ska myndigheter underlätta för allmänheten att på egen hand söka dokument, gärna med hjälp av tekniskt stöd. Denna möjlighet finns inte vad gäller aktuella avtal i kommunen.

Vår bedömning grundar sig vidare på kontrollmålens bedömning som sammanfattas enligt följande:

Kontrollmål	Bedömning
Om interna riktlinjer för avtalshantering finns, hanteras då avtalen utifrån dessa? Om de inte följs vad är orsaken till detta?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Om det finns interna riktlinjer, är de tillräckliga för ändamålet?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Är avtalen förtecknade och lätta att finna?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Förvaras avtalen på ett ordnat och betryggande sätt?	<i>Uppfyllt, avseende den del vi har haft möjlighet att bedöma i denna granskning.</i>
Har avtalen undertecknats av en behörig person?	<i>Uppfyllt – Mindre avvikelser finns dock</i>
Finns det en tillräcklig kompetens inom förvaltningen för avtalshantering? Hur säkerställs kompetensen?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>

Hur tillses att avtalen följs?

Kontrollinsatserna bedöms vara goda, men kan förbättras ytterligare.

Våra rekommendationer efter genomförd granskning är:

- Att aktuella dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivningar och arkivförteckningar tas fram.
- Att styrande dokument avseende upphandling och inköps görs kända och implementeras i organisationen. Samt att det som stadgas häri också efterlevs.
- Att samtliga avtal förtecknas eller grupperas i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem så att de blir lättare att hitta.
- Att information avseende nya avtal förbättras.
- Att utbildning genomförs som berör samtliga aspekter avseende avtalshandtering.
- Att stickprovskontroller införs av att rätt saker köps in och inte enbart av rätt leverantör.
- Att kommunstyrelsen tillser att det är lätt för allmänheten att söka information om ingångna avtal i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Inom Kungälv kommun finns ett antal ingångna avtal. Inom avtalshantering finns det risk för t ex bristande interna regler kring avtalshantering, bristande avtalskompetens, att rutiner för bevakning av avtalstid inte följs och att avtalet inte följs. Sammantaget kan dessa risker innebära ekonomiska konsekvenser för kommunen.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Är kommunstyrelsen kontroll och hantering av tecknade avtal tillräcklig?*

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Lagen om offentlig upphandling
- Arkivlagen
- Interna beslut, planer och riktlinjer.

1.4. Kontrollmål

- Om interna riktlinjer för avtalshantering finns, hanteras då avtalen utifrån dessa? Om de inte följs vad är orsaken till detta?
- Om det finns interna riktlinjer, är de tillräckliga för ändamålet?
- Är avtalen förtecknade och lätta att finna?
- Förvaras avtalen på ett ordnat och betryggande sätt?
- Har avtalen undertecknats av en behörig person?
- Finns det en tillräcklig kompetens inom förvaltningen för avtalshantering? Hur säkerställs kompetensen?
- Hur tillses att avtalen följs?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till stickprovskontroller av 27 nu gällande tecknade avtal.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän från enheten för ekonomi och upphandling samt avgränsas till sektorerna service, samhällsbyggnad, vård och äldreomsorg samt skola.

Granskningen omfattar inte de kommunala bolagen.

Granskningen avgränsar sig till upphandlings-/inköpsavtal.

I granskningen ingår inte att pröva upphandlingen, det vill säga granskning mot lagen om offentlig upphandling (LoU).

1.6. Metod

Inventering och bedömning av styrdokument samt informationsdokument som kan sättas i samband med kommunens avtalshantering, stickprovskontroller på tecknade avtal och intervjuer med berörda tjänstemän från enheten för ekonomi och upphandling, service-sektorn, samhällsbyggnadssektorn, vård- och äldreomsorgssektorn samt skolektorn.

Intervjuer har genomförts med följande personer:

- Ekonomi-/upphandlingschef samt upphandlare, 7 december 2015.
- Teknisk chef samhällsbyggnadssektorn, 7 december 2015.
- Utvecklingschef samt tidigare verksamhetschef för skoladministration och IT, sektor skola, 25 januari 2016.
- Sektorchef vård- och äldreomsorg, 10 mars 2016.
- Sektorchef, verksamhetsutvecklare samt verksamhetschef fastighetsavdelningen på servicesektorn, 10 mars 2016.

Rapporten är sakavstämmd med berörda tjänstemän.

2. Lagstiftning

Denna granskning berör flera olika lagar. Nedan följer en redogörelse av de lagrum som är mest aktuella.

2.1. Rätten att ta del av allmänna handlingar

En grundsten i den svenska demokratiska strukturen är insynen i offentliga organs verksamheter, den så kallade offentlighetsprincipen. Detta innefattar rätten att ta del av allmänna handlingar. I Sverige regleras frågor kring allmänna handlingar i 2 kapitlet i grundlagen Tryckfrihetsförordningen (TF) och i offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400).

Avtal ingångna av myndigheter uppfyller kriterierna för en allmän handling.

Fjärde kapitlet OSL handlar om myndigheters allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar, m.m. I första paragrafen anges att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. I lagen framgår vidare bland annat att en myndighet särskilt ska beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar, att varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar, register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar, tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar samt vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter.

2.2. Arkivering av allmänna handlingar

Hanteringen av myndigheters handlingar regleras även i arkivlagen (1990:782). Syftet med myndigheternas arkiv är bland annat att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för rättskipningen och förvaltningen.

En allmän handling måste enkelt kunna sökas och hittas. En myndighet måste hålla sina handlingar i sådan ordning att den som söker information kan överblicka beståndet och därmed ges möjlighet att finna en viss handling. De bestämmelser som finns är helt teknikneutrala och bestämmelserna gäller all information, även den elektroniska handlingen/informationen. Här behövs de arkivbeskrivningar och arkivförteckningar som är obligatoriska enligt 6 § arkivlagen samt den beskrivning av myndighetens allmänna handlingar som ska upprättas enligt offentlighets- och sekretesslagen.

För att underlätta sökningen av in- och utgående skrivelser och klara bevakningen av ärenden använder myndigheterna i allmänhet olika administrativa register, främst diaries. Att diarieföra handlingar har många praktiska fördelar, både för insyn och för uppföljning, men att registrera är inte obligatoriskt utom för sekretesskyddade handlingar. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i Kungälv kommun.

3. *Styrande dokument i Kungälv kommun relevanta för granskning- en*

Upphandlings- och inköspolicy för Kungälv kommun med helägda bolag (KF 2014-04-09)

Här framgår bland annat:

- Vision
- Kommunfullmäktiges mål
- Ansvar, där det framgår att ”kommunstyrelsen redovisar årligen innevarande års upphandlingar sett utifrån efterlevnad av policy och reglemente till kommunfullmäktige”.

Upphandlingsreglemente för Kungälv kommun med helägda bolag (KF 2014-04-09)

Här framgår bland annat:

- Upphandlingar görs utifrån miljöhänsyn, sociala hänsynstagande samt etiska krav.
- Vid upphandling av entreprenader eller tjänster ska den utförande parten ha tecknat svenskt kollektivavtal eller så kallade hängavtal till svenska kollektivavtal.
- Verksamheterna ska utse särskild inköpskontakt som fungerar som samordnare i inköpsfrågor.
- Avtalstecknande sker i enlighet med delegationsordningen.

Tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp inom Kungälv kom- mun med helägda bolag (Förvaltningsledningen augusti 2015)

Här framgår bland annat att:

- Verksamheterna ska ha särskilda inköpskontakter som är samordnare i inköpsfrågor.
- Vid en upphandling tillsätts en referensgrupp som bemannas med kompetens från både verksamheten och upphandlingsenheten.
- Kommunens upphandlingar ska verka för att möjligheterna till sysselsättning, praktik och utbildning skapas.
- Upphandlingsenheten förvaltar avtalet.

Tillämpningsanvisningar för direktupphandling, en bilaga till tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp

I denna bilaga framgår bland annat:

- Beloppsgränserna för när direktupphandling är tillåten.
- Direktupphandlingar över 25 tkr ska rapporteras till upphandlingsenheten.
- Skriftliga avtal ska alltid upprättas.

Kommunstyrelsens delegationsordning

Antagen av KS 24/6 2015, § 236, reviderad den 16/9 2015 § 287. Gäller från och med den 1 oktober 2015

Tidigare delegationsordning, antagen av kommunstyrelsen den 8 januari 2007, senast reviderad 2013-11-13, § 412.

Här framgår vem som har rätt att teckna olika typer av avtal och inom vilka beloppsgränser.

Attestreglemente för Kungälv's Kommun, KF 2014-02-06

I attestreglementet framgår att kontroller av gällande avtal ska göras innan en faktura attesteras. Beställningsattestanten ansvarar för att kontroll mot avtal, beställning samt kontroll av pris och betalningsvillkor. I tillhörande tillämpningsanvisningar stadgas följande kontrollansvar innan en faktura betalas:

Mottagningskontroll: Kontrollen innefattar att vara eller tjänst mottagits och att den är av rätt kvantitet och att den håller rätt kvalitet samt har överenskommet pris.

Beställningsattest: För anskaffning av varor och tjänster är innebörden kontroll mot beställning och avtal inklusive betalningsvillkor.

Arkivreglemente (gäller fr.o.m. den 1 maj 2012)

Här fastställs bland annat att arkivansvaret inom Kungälv's kommun redovisas sektorsvis i en gemensam förvaltningsorganisation. Hos varje sektor ska det finnas en arkivansvarig samt en eller flera arkivredogörare för fullgörande av arkivuppgifter hos myndigheten. Sektorschef är arkivansvarig för respektive sektor om inte annat anges.

Att varje myndighet ska upprätta en arkivbeskrivning som motsvarar kraven i arkivlagen (6 § 2 p) samt kraven som ställs på en beskrivning av en myndighets allmänna handlingar i offentlighets- och sekretesslagen (4 kap 2 §). Att de handlingar som ska lämnas till kommunarkivet ska förtecknas (arkivförteckning). Varje arkiv ska förtecknas för sig och får inte sammanblandas med andra arkiv. Förteckningsarbetet ska ske systematiskt och tillämpa det s.k. allmänna arkivskemat. Att varje myndighet ska, i samråd med kommunarkivet, upprätta en dokumenthanteringsplan som beskriver myndighetens handlingar, oavsett medium, hur dessa hanteras samt gallringsfrister. Dokumenthanteringsplanen redovisas sektorsvis i en gemensam förvaltningsorganisation.

Dokument- och ärendehantering i Kungälv's Kommun, KS 2000-09-06, med tillhörande anvisningar för dokument- och ärendehantering, ledningsrådet 2010-11-15

Här fastställs bland annat att varje nämnd ska ha en aktuell och uppdaterad dokumenthanteringsplan. Planerna ska omfatta anvisningar för såväl traditionella pappershandlingar som för andra typer av handlingar, t ex elektroniska.

Dokumenthanteringsplaner

Dokumenthanteringsplan och arkivbeskrivning, barn- och utbildningsnämnden, antagen av barn- och utbildningsnämnden den 15 maj 2008. Enligt intervju har sektor skola under 2014- 2015 tagit fram förslag till ny dokumenthanteringsplan för verksamheten, men som ska samordnas med hela förvaltningens arbete för beslut i kommunstyrelsen.

Del av kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan (avseende upphandlingsenheten), med arkivbeskrivning, beslutad av kommunstyrelsen den 9 april 2003, § 159. Arkivbeskrivningen visar kommunstyrelsens organisation, arkivets struktur, sökingångar till arkivet samt vilka handlingar som är viktiga för verksamheten.

Dokumenthanteringsplan för tekniska nämnden, antagen den 28 september 2005, § 125. Här ingår även arkivbeskrivning för tekniska nämnden.

Dokumenthanteringsplan för sektor vård- och äldreomsorg, antagen av kommunstyrelsen den 20 juni 2012, § 227.

Enligt uppgift pågår en uppdatering av dokumenthanteringsplanerna för samtliga verksamheter under kommunstyrelsen.

4. *Iakttagelser och bedömningar*

4.1. *Bakgrund, förekomsten av avtal på de i granskningen ingående sektorerna.*

Enligt de intervjuer vi gjort är det enbart ett fåtal avtal som tecknas ute på sektorerna utan inblandning av upphandlingsenheten.

- *Sektor vård och omsorg*; endast då man väljer att ingå i nationella eller regionala avtal. I övrigt sker alla upphandlingar tillsammans med upphandlingsenheten.
- *Servicesektorn*; förekommer enbart inom verksamheten fastighet och rör sig om 5-10 gamla avtal som fortfarande är gällande. Inga nya egna avtal tecknas, upphandlingsenheten ingår alltid numera.
- *Sektor skola*; samtliga nya upphandlingar sker alltid tillsammans med upphandlingsenheten.
- *Samhällsbyggnadssektorn*; genomför vissa egna upphandlingar, upphandlingsenheten är dock ofta inblandade på ett eller annat sätt.

Nedan redogörs för vilka iakttagelser och revisionella bedömningar som gjorts för respektive kontrollmål.

4.2. *Om interna riktlinjer för avtalshantering finns,* - *är de tillräckliga för ändamålet?* - *hanteras avtalen utifrån dessa? Om de inte följs vad är orsaken till detta?*

4.2.1. *Iakttagelser*

Av granskningen framgår att det inte finns något samlat dokument som täcker in samtliga aspekter kring hantering av avtal, däremot finns det ett antal styrande dokument som var och en hanterar vissa aspekter, vilka redovisas under huvudrubrik 3 ”styrande dokument i Kungälv kommun relevanta för granskningen”. De flesta av dessa återfinns på kommunens hemsida.

Vi har efterfrågat gällande dokumenthanteringsplaner från upphandlingsavdelningen och de i granskningen ingående sektorerna. Endast en sektor har en relativt aktuell dokumenthanteringsplan sektor vård- och äldreomsorg (från 2012), här framgår hur avtal ska förvaras. Dokumenthanteringsplan saknas för servicesektor. För samhällsbyggnad, skola och upphandling är dokumenthanteringsplanerna gamla, från 2005, 2003 och 2008 (avser tekniska nämnden, barn- och ungdomsnämnden och kommunstyrelsen) och utgår från den gamla organisationen med nämnder och förvaltningar. I dokumenthanteringsplanen för tekniska nämnden och barn- och ungdomsnämnden framgår inte hantering av avtal.

Arkivbeskrivning ingår i kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämndens samt tekniska nämndens dokumenthanteringsplaner och är således lika gamla och inaktuella då de ut-

går ifrån en organisation som inte längre gäller. För övriga sektorer som ingår i granskningen saknas arkivbeskrivning.

Arkivförteckningar saknas för samtliga sektorer som ingår i granskningen.

Enligt uppgift pågår en uppdatering av dokumenthanteringsplanerna för samtliga verksamheter under kommunstyrelsen.

Gällande övriga interna riktlinjer så kan vi se att en uppdatering behöver göras av dokumentet ”dokument- och ärendehantering” då detta är från år 2000 även det utgår från den tidigare organisationen i Kungälv kommun.

Riktlinjerna avseende upphandling och inköp har beslutats i april 2014 (reglemente och policy) samt i augusti 2015 (tillämpningsanvisningar). Dessa är enligt intervjuer inte spridda och kända i organisationen.

Vi noterar också att det finns delar som regleras i de interna dokumenten avseende upphandlings-/inköpsförfarandet som inte efterlevs. Exempelvis:

- Inköpskontakter hos verksamheterna som är samordnare i inköpsfrågor har inte utsetts.
- Kommunstyrelsen redovisar inte som stadgas årligen innevarande års upphandling sett utifrån efterlevnad av policy och reglemente till kommunfullmäktige (har varken skett för 2014 eller 2015).
- Direktupphandlingar över 25 tkr ska rapporteras till upphandlingsavdelningen, enligt bilaga till tillämpningsanvisningarna. Detta sker inte eftersom tillämpningsanvisningarna inte är spridda och kända i organisationen.
- I tillämpningsanvisningarna står att det är viktigt att verksamheten kontrollerar att det som beställs levereras enligt avtalsvillkoren. Eventuella avvikelser ska rapporteras till upphandlingsenheten som förvaltar avtalet. Detta sker inte eftersom tillämpningsanvisningarna inte är kända och spridda i organisationen.
- Vi noterar också att samtliga av de krav som sätts upp i de styrande dokumenten inte ställts krav på vid upphandlingar. Detta baserar vi på att kommunstyrelsen den 27 januari 2016, § 6, beslutade att återremittera upphandling enligt Lag om valfrihetssystem (LOV) med uppdrag att se över kravet att utförarens ska ha kollektivavtal enligt § 4 i upphandlingsreglementet. Detta fanns inte med som krav trots att underlaget tagits fram gemensamt mellan upphandlingsenheten och sektor vård- och äldreomsorg.

4.2.2. *Bedömning*

Kontrollmålen bedöms som delvis uppfyllda.

Interna riktlinjer finns, dessa är dock till delar inaktuella och används inte i organisationen. Vi gör bedömningen att det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner som används och är styrande för hanteringen av avtal, vilket vi anser vara en brist. Vi gör bedömningen

att det saknas en arkivbeskrivning som är aktuell samt arkivförteckning, vilket vi anser vara en brist. Dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivning samt arkivförteckning ska finnas enligt arkivlagen och enligt Kungälv's kommuns arkivreglemente.

Riktlinjerna avseende upphandling och inköp bedöms som relevanta och aktuella då de beslutats i april 2014 (reglemente och policy) samt i augusti 2015 (tillämpningsanvisningar). Det finns dock delar i dessa dokument som inte efterlevs (se beskrivning under iakttagelser). De är inte heller kända och spridda i organisationen vilket vi anser vara en stor brist.

4.3. Är avtalen förtecknade och lätta att finna?

4.3.1. Iakttagelser

Samtliga ramavtal finns i Winst (kommunens web-baserade inköpsstöd).

Samtliga avtal, ramavtal och övriga avtal, ska diarieföras i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem Public 360. Avseende de 27 stickprov som gjorts inom ramen för granskningen har samtliga varit diarieförda.

Av intervjuer framgår att ramavtalen upplevs som relativt lätta att finna i Winst men att övriga avtal är svåra att hitta i diariesystemet då de inte är grupperade eller förtecknade på något sätt. Man behöver således veta vad det är man letar efter för att söka och hitta dessa avtal.

Nya ramavtal annonseras, enligt upphandling, på första sidan i Winst. Vissa intervjuade menar dock att kännedomen om nya avtal ibland är bristfällig och att dessa kan vara svåra att känna till.

Avtal som finns på sektorerna uppges vara få. Förteckning över sådana avtal saknas på de flesta sektorer. Vi har inte haft möjlighet att kontrollera om sådana eventuella avtal är diarieförda.

Enligt offentlighets- och sekretesslag ska myndigheter underlätta för allmänheten att på egen hand söka dokument, gärna med hjälp av tekniskt stöd. Denna möjlighet finns inte vad gäller aktuella avtal i kommunen. Avtalen finns inte förtecknade på ett sådant sätt, samlade och tillgängliga på exempelvis hemsidan.

4.3.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Av vad som framkommit i vår granskning bedömer vi att avtalen finns registrerade i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem. Eventuella avtal som tecknats på sektorerna utan inblandning av upphandlingsenheten har vi dock inte haft möjlighet att verifiera om dessa är diarieförda, dessa är dock enligt uppgift få.

Avtalen är inte grupperade eller förtecknade på ett samlat sätt i dokument- och ärendehanteringssystemet eller någon annanstans, med undantag från ramavtalen som finns samlade i Winst. Vår bedömning med anledning av ovanstående är att avtal förutom ramavtal inte är lätta att finna.

Vi anser vidare att allmänheten inte ges möjlighet att på ett enkelt sätt ta del av avtalen som kommunen tecknat mot bakgrund av att avtalen är allmän handling.

4.4. Förvaras avtalen på ett ordnat och betryggande sätt?

4.4.1. Iakttagelser

Enligt den dokumenthanteringsplanen som finns för kommunledningskontoret fastställs att avtal/ramavtal ska bevaras i pappersform och förvaras i diariet med kopia i upphandlingspärm. Ingen gallring sker utan de bevaras för all framtid, 1 år efter avtalstidens utgång förs de över till kommunarkivet. Även i sektor vård- och äldreomsorgs dokumenthanteringsplan framgår att avtal ska bevaras i diariet för all framtid och att dessa flyttas till kommunarkivet efter 5 år. Hos övriga sektorer finns ingen beskrivning över hur avtal specifikt ska förvaras.

Alla avtal som upphandlingsenheten varit inblandade i förvaras hos dem på det sätt som anges i dokumenthanteringsplanen. De fåtal avtal som upphandlingsavdelningen inte varit inblandade i finns ute på sektorerna och ska förvaras där. Inom ramen för granskningen har vi inte haft möjlighet att verifiera att de eventuella avtal som finns på sektorerna förvaras på ett ordnat och betryggande sätt.

4.4.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt. Eftersom avtal med några få undantag tecknas av upphandlingsenheten eller i samarbete mellan upphandlingsenheten och aktuell sektor sker förvaring av samtliga dessa avtal i det arkiv som upphandlingsavdelningen använder. Vi har dock inte kunnat verifiera att de eventuella avtal som finns på sektorerna förvaras på ett ordnat och betryggande sätt, vilket innebär att detta inte säkerställts.

4.5. Har avtalen undertecknats av en behörig person?

4.5.1. Iakttagelser

Av delegationsordningen framgår vem som är behörig att underteckna avtal. Två delegationsordningar har inkommit från kommunen vilka ska gälla för perioden oktober 2013 till december 2015. Stickprovskontroller har genomförts på totalt 27 ingångna avtal.

Tidigare delegationsordning 2013-11-13 tydliggör behörighet att underteckna avtal. Behörighet har ekonomi- och upphandlingschef, respektive sektorschef, skolchef, socialchef, samhällsbyggnadscheferna, sektionschef måltidsservice, personalchef och chef kommunledningssektorn. Ändringar till denna ordning är beslutade av KS att börja gälla 2015-07-01 (KS2015/1273) och 2015-10-01 (KS2015/1676).

Av de granskade avtalen är 24 härrörande till nu gällande delegationsordning. 12 stycken av dessa avser ramavtal, samtliga undertecknade av ekonomi- och upphandlingschef enligt delegationsordning. Ytterligare två avtal om avrop från ramavtal är undertecknade av ekonomi- och upphandlingschefen.

Två beslut om förnyad konkurrensutsättning är undertecknade av enhetschef MEX/Trafik, Gata, Park samt verksamhetschef samhällsbyggnad. Enligt delegationsordning är samhällsbyggnadscheferna behöriga.

Ett avtal är en beställning i enlighet med tidigare upphandling och rekommendation från upphandlingsavdelningen, undertecknad av fritidschefen, ej behörig enligt delegationsordning.

Ett av stickprovsavtalen saknas, i pärmen på upphandlingsavdelningen återfinns endast anbudet samt ett beslut på att anlita leverantörens anbud. Enligt uppgift är beslutet på att anlita leverantörens anbud inte ett formellt accept av anbudet, avtal krävs.

För kommunstyrelsens delegeringsordning 2015-10-01 framgår vem som får fatta beslut om upphandling av varor, tjänster och entreprenader inom ramen för budget, samt beslut om tilldelning, att ingå, ändra, förlänga och säga upp avtal. Tabellen nedan visar funktion och maxbelopp för kommunledningssektorn, sektor samhällsbyggnad och sektor skola.

Utdrag ur kommunstyrelsens delegeringsordning 2015-10-01

Ramavtal	Ekonomi- och upphandlings- chef	Maximalt 10 år
Avtal inom området för:		
a) Kommunledningssektorn	Sektorchef	max 100 prisbasbelopp
	Ekonomi- och upphandlingschef	max 10 prisbasbelopp
	Enhetschef SHU	max 50 prisbasbelopp
	Enhetschef UPU	max 10 prisbasbelopp
	HR-chef	max 10 prisbasbelopp
d) Sektor samhällsbyggnad	Sektorchef	max 150 prisbasbelopp
	Verksamhetschef	max 100 prisbasbelopp
	Enhetschef	max 25 prisbasbelopp
e) Sektor skola	Sektorchef	max 50 prisbasbelopp
	Verksamhetschef	max 25 prisbasbelopp
	Enhetschef	max 3 prisbasbelopp

Fyra av de granskade avtalen är undertecknade efter att den nya delegeringsordningen trädde i kraft. Dessa har undertecknats av kommunchef (19,6 mnkr), verksamhetschef samhällsbyggnad (65 pbb), verksamhetschef gymnasiet (<1 pbb). För ett av avtalen finns endast underskrift, namnförtydligande saknas, därav går det ej att utläsa vem som skrivit under.

Totalt sett är 23 avtal undertecknad av behörig person. Ett avtal saknas, för ett avtal framgår det ej vem som har undertecknat, för ett avtal är samhällsbyggnadscheferna behöriga den som skrivit under är Enhetschef MEX/Trafik, Gata, Park. Ett avtal avser en beställ-

ning av fritidschefen vilken ej är behörig, däremot är beställningen gjord på rekommendation (undertecknad av enhetschef kommunledningssektorn och upphandlare).

Av vissa intervjuade framgår att det kan finnas en pedagogisk svårighet att förklara för vissa personer som har en budget att de därmed inte självklart kan teckna avtal inom ramen för den budgeten.

4.5.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Bedömningen är att de avtal som granskats i stort har undertecknats av behörig person. De två delegationsordningar som vi mottagit skiljer sig i stor utsträckning, där den senare har givit fler funktioner behörighet att underteckna avtal. Den nya delegationsordningen gör ansvarsfördelningen tydligare, exempelvis från *samhällsbyggnadscheferna* till att specificera att det gäller *sektorchef, verksamhetschef* och *enhetschef*.

Ett avtal saknas i pärmen hos upphandlingsavdelningen och för ett annat avtal framgår det ej vem som skrivit under vilket enligt vår bedömning innebär en risk.

4.6. Finns det en tillräcklig kompetens inom förvaltningen för avtalshantering? Hur säkerställs kompetensen?

4.6.1. Iakttagelser

Enligt intervjuer är det endast ett fåtal upphandlingar/avtal som tecknas där inte upphandlingsenheten är inblandade, på så sätt säkerställs kompetensen av avtalshantering.

Kommunen har en jurist vilken man har möjlighet att fråga om särskilda frågor skulle uppstå.

Intervjuade bedömer att det stöd de får av upphandlingsenheten är bra, vissa anger dock att de hade önskat mer stöd än vad de får i dagsläget med att det saknas resurser till detta.

I kommunens web-baserade inköpsstöd Winst finns samtliga ramavtal samlade. 425 användare har utbildats i systemet. Inga utbildningar genomförs i övrigt avseende avtalshantering i kommunen.

Vissa brister upplevs av vissa intervjuade finnas avseende information om nya avtal som tecknats, vilket i kombination med att det upplevs svårt att hitta samtliga avtal i dokument- och ärendehanteringssystemet kan vara svårt att veta vilka avtal som gäller.

Det kan också konstatera, vilket även framgår av tidigare avsnitt, att vissa handlingar som det finns lagkrav på att de ska finnas, såsom dokumenthanteringsplan, arkivförteckning och arkivbeskrivning saknas eller är inaktuella. Detta påverkar hanteringen av avtal i dess egenskap av allmänna handlingar. Samt att styrande dokument avseende inköp/upphandling inte är spridda i organisationen och kända av intervjuade.

4.6.3. *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Att de flesta upphandlingar/avtal tecknas via upphandlingsavdelningen är ett bra sätt att säkerställa kompetensen. Att ett webbaserat inköpssystem finns för alla ramavtal där användarna först utbildas ser vi också som ett bra stöd för att säkerställa kompetensen.

Vi förordar dock att utbildning även genomförs som berör samtliga aspekter avseende avtalshantering.

Vidare anser vi att styrande dokument behöver aktualiseras och/eller göras kända i organisationen för att säkerställa kompetensen.

4.7. *Hur tillses att avtalen följs?*

4.7.1. *Iakttagelser*

Årlig uppföljning görs som ett led i den interna kontrollen, vilket redovisas i en verksamhetsberättelse för intern kontroll.

Avtalslojaliteten undersöks utifrån under året bokförda transaktioner. Samtliga leverantör finns med i underlaget. De leverantörer som kommunen handlat för mer än 200 tkr av har kontrollerats och kommenterats av verksamheten. Leverantörer där inköp gjorts för belopp mellan 200-20 tkr har bedömts av ekonomi- och upphandlingsenheten.

2014 års uppföljning visade på en avtalslojalitet på 87 %. Genomgång av avtalstroheten visade på behov av fler ramavtal inom olika konsultområden.

Mail till de personer som gjort inköp skickas om det dyker upp leverantörer där avtal inte funnits för att uppmärksamma berörd person på felet. I kontrollen ingår således säkerställande av att rätt leverantörer används, dock ingår inte i kontrollen att rätt varor/tjänster från leverantören köpts in.

I avtalsdatabasen Winst finns aktuella avtal samlade. På första sidan informeras om nya tecknade avtal. 425 användare har utbildats. Fler användare i systemet bedöms ge ökad avtalstrohet.

Beställning av varor, dock ej tjänster, kan ske direkt i Winst. Respektive chef bestämmer vem som får vara beställare i systemet och krav finns att de ska ha gått den interna utbildningen för att läggas in som beställare. Beställning kan enbart göras av de produkter kommunen har avtal med vilket innebär att beställning av vara via portalen inte kan genomföras om inget avtal finns. På så sätt finns en inbyggd kontroll av att rätt varor köps och av rätt leverantör. Då beställning inte görs via portalen utan över telefon finns dock ingen kontroll av att det är rätt varor som köps.

Vissa intervjuade upplever det även finnas brister i informationen om nya tecknade avtal, vilket kan leda till att de därmed inte efterlevs.

I tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp framgår att det är viktigt att verksamheten kontrollerar att det som beställs levereras enligt avtalsvillkoren och att eventuella avvikelser ska rapporteras till upphandlingsenheten som förvaltar avtalet. Tillämp-

ningsanvisningarna har dock ännu inte spridits till sektorerna, varför detta inte är något som genomförs.

4.7.2. Bedömning

Vår bedömning är att det finns en tillräcklig kontroll av avtalslojalitet men att insatser kan göras för att förbättra kontrollen ytterligare. Exempelvis:

- Det sker idag inte kontroll av att rätt saker köps in endast av att inköp sker av rätt leverantör.
- Spridningen av nya avtal kan förbättras.
- Avtalen kan göras lättare att hitta genom att de grupperas i dokument- och ärendehanteringssystemet eller att förteckning skapas över samtliga avtal.
- Tillämpningsanvisningarna behöver göras kända och spridas i organisationen eftersom där bland annat framgår att det är viktigt att verksamheten kontrollerar att det som beställs levereras enligt avtalsvillkoren och att eventuella avvikelser ska rapporteras till upphandlingsenheten som förvaltar avtalet.

5. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsens kontroll och hantering av tecknade avtal delvis är tillräcklig.

Vi grundar vår bedömning på att:

- Upphandlingsenheten ingår i de stora flertalet upphandlingar som görs. Endast ett fåtal inköpsavtal finns tecknade på sektorerna. På så sätt säkerställs kompetens, diarieföring, förvaring och hantering av avtalen.
- Vidare anser vi att kontrollen av avtalslojaliteten är tillräcklig genom den årliga kontroll som görs av samtliga inköp i hela kommunen till ett värde överstigande 20 tkr.
- Styrande dokument avseende upphandling och inköp är inte kända ute i organisationen och efterlevs inte i samtliga avseende.
- Det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivning och arkivförteckning enligt lagstiftning och enligt Kungälvskommuns styrande dokument.
- Enligt lag ska myndigheter underlätta för allmänheten att på egen hand söka dokument, gärna med hjälp av tekniskt stöd. Denna möjlighet finns inte vad gäller aktuella avtal i kommunen.

Vår bedömning grundar sig vidare på kontrollmålens bedömning som sammanfattas enligt följande:

Kontrollmål	Bedömning
Om interna riktlinjer för avtalshantering finns, hanteras då avtalen utifrån dessa? Om de inte följs vad är orsaken till detta?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Om det finns interna riktlinjer, är de tillräckliga för ändamålet?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Är avtalen förtecknade och lätta att finna?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Förvaras avtalen på ett ordnat och betryggande sätt?	<i>Uppfyllt, avseende den del vi har haft möjlighet att bedöma i denna granskning.</i>
Har avtalen undertecknats av en behörig person?	<i>Uppfyllt – Mindre avvikelser finns dock</i>
Finns det en tillräcklig kompetens inom förvaltningen för avtalshanteringen? Hur säkerställs kompetensen?	<i>Delvis uppfyllt – Brister finns</i>
Hur tillses att avtalen följs?	<i>Kontrollinsatserna bedöms vara goda, men kan förbättras ytterligare.</i>

5.1. *Rekommendationer*

Våra rekommendationer efter genomförd granskning är:

- Att aktuella dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivningar och arkivförteckningar tas fram.
- Att styrande dokument avseende upphandling och inköp görs kända och implementeras i organisationen. Samt att det som stadgas här i också efterlevs.
- Att samtliga avtal förtecknas eller grupperas i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem så att de blir lättare att hitta.
- Att information avseende nya avtal förbättras.
- Att utbildning genomförs som berör samtliga aspekter avseende avtalshantering.
- Att stickprovskontroller införs av att rätt saker köps in och inte enbart av rätt leverantör.
- Att kommunstyrelsen tillser att det är lätt för allmänheten att söka information om ingångna avtal i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen.

2016-03-29

Charlotte Karlsson
Projektledare

Fredrik Carlsson
Uppdragsansvarig