

Tekniska nämndens styrning och uppföljning samt kontroll av leveran- törer

Hudiksvalls kommun

Nina Törling

Erika Brolin

Kontaktrevisorer:

Mats Runefelt

Maria Nordin



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Kontrollmål	5
1.5.	Avgränsning	5
1.6.	Metod	6
2.	Iakttagelser och bedömningar	7
2.1.	Nämndens mål och uppdrag	7
2.1.1.	Iakttagelser	7
2.1.2.	Bedömning	8
2.2.	Uppföljning, rapportering och beslut	9
2.2.1.	Iakttagelser	9
2.2.2.	Bedömning	11
2.3.	Styrning, kontroll och uppföljning avseende upphandlingar och leverantörer	12
2.3.1.	Iakttagelser	12
2.3.2.	Bedömning	14
3.	Bilagor	15

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun har PwC granskat tekniska nämndens ansvarsutövande samt kontroll av leverantörer.

Vår sammanfattande bedömning är att tekniska nämndens ansvarsutövande i begränsad utsträckning är tillfredsställande och tillräckligt. Vidare bedömer vi att tekniska nämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar och leverantörer.

Bedömningen baseras på en sammanvägning av nedanstående kontrollmål.

Kontrollmål	Kommentar	
Kontrollmål 1 <i>Är nämndens mål och uppdrag tydligt?</i>	Delvis uppfyllt Nämndens uppdrag tydliggörs i reglementet. Av nämndplanen för 2019 går att utläsa att nämnden fångat upp de av fullmäktige tilldelade särskilda uppdragen. Nämnden har, utifrån kommunövergripande mål, formulerat verksamhetsmål. Vissa mål saknar på förhand definierade målnivåer, vilket vi bedömer medför en risk för subjektivitet i bedömningen av dessa mål.	
Kontrollmål 2 <i>Är uppföljning och rapportering tillräcklig?</i>	Uppfyllt Nämnden erhåller kontinuerlig rapportering avseende ekonomi och verksamhet.	
Kontrollmål 3 <i>Fattar nämnden beslut utifrån uppföljningen/rapporteringen?</i>	Ej uppfyllt Det framgår inte på ett tydligt sätt att nämnden aktivt agerat utifrån erhållen rapportering. I protokoll saknas i huvudsak en spårbarhet avseende nämndens ställningstagande till rapporterat resultat. Nämnden hänvisar till kommunövergripande plan för budgetanpassning och förvaltningen har rapporterat om budgetanpassande åtgärder. Utifrån nämndens ansvar bedömer vi det dock väsentligt att nämnden på ett tydligt sätt styr och leder arbetet mot en budget i balans, genom	

	att exempelvis definiera prioriteringar och ambitionsnivå.	
Kontrollmål 4 <i>Har tillfredsställande resultat uppnåtts?</i>	Ej uppfyllt Tekniska nämnden prognostiserar ett underskott för helåret 2019, vilket innebär att nämnden inte klarar sin verksamhet inom tilldelad budgetram. Underskottet kan i huvudsak härledas till kostnader relaterade till vinterväghållningen.	
Kontrollmål 5 <i>Genomförs analys och utvärdering utifrån resultaten?</i>	Ej uppfyllt I nämndens uppdrag ingår bland annat att säkerställa att resultatet är i enlighet med fastställda mål. Det finns brister i spårbarheten avseende nämndens ställningstagande till rapporterade resultat. Nämnden bör, utifrån analys och utvärdering av resultaten, tydligare definiera vad som krävs för att nå en budget i balans.	
Kontrollmål 6 <i>Har nämnden en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning beträffande upphandlingar och leverantörer?</i>	Delvis uppfyllt Inköp Gävleborg och tekniska förvaltningen genomför viss uppföljning av upphandlingar och leverantörer. De upphandlingar som genomförs i egen regi följs upp bland annat genom regelbundna uppföljningsmöten. Området finns med i nämndens internkontrollplan för 2019. Det finns ingen upphandlingspolicy eller annan riktlinje/rutin som reglerar uppföljning av upphandling och leverantörer. Det förekommer ingen systematisk uppföljning av upphandlingar och leverantörer och det finns inte verktyg för att genomföra en sådan uppföljning.	

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderar vi tekniska nämnden:

- Att fortsätta arbetet med målprocessen och säkerställa att formulerade mål är mätbara/uppföljningsbara.
- Att säkerställa att analys och utvärdering av rapporterat resultat sker när det finns skäl till detta.
- Att säkerställa att ändamålsenliga åtgärder vidtas utifrån rapporterade resultat.

- Att, i samråd med kommunstyrelsen, förtydliga vem som är ansvarig för uppföljning och på vilket sätt uppföljning av upphandlingar och avtal ska ske.
- Att säkerställa att det finns rutiner och en årlig plan för systematiskt uppföljningsarbete kring upphandling och leverantörer, så som exempelvis regelbundna stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i kommunen ska varje år i sin revisionsberättelse uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för nämnder och styrelser samt enskilda ledamöter i dessa. En viktig del i den årliga granskningen är att bedöma om styrelsens och nämndernas ansvarsutövande är tillfredsställande. Med ansvarsutövande avses nämndernas aktiva åtgärder för att styra, följa upp och kontrollera verksamheten.

Upphandlingar inom upphandlade myndigheter sker ofta till betydande belopp. Hur upphandlingar ska genomföras styrs till stor del av lagen om offentlig upphandling. Lagen bygger på att upphandlade myndigheter behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras öppet.

Vid upphandlingar av upphandlade myndigheter ställs en rad krav, dels på entreprenören och dels på den varan eller tjänster som myndigheten önskar upphandla.

PwC har fått i uppdrag av revisorerna att genomföra en granskning av nämndens ansvarsutövande. Granskningen ska även fokusera på hur nämnden arbetar med att implementera och tillämpa system och metoder avseende upphandlingar.

1.2. Revisionsfrågor

Är tekniska nämndens ansvarsutövande tillfredsställande och tillräckligt?

Säkerställer tekniska nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar och leverantörer?

1.3. Revisionskriterier

Granskningen genomförs med utgångspunkt i följande revisionskriterier:

- Upphandlingslagar
- Kommunens policys och riktlinjer inom området
- Kommunallagen (2017:725)

1.4. Kontrollmål

- Är nämndens mål och uppdrag tydligt?
- Är uppföljning och rapportering tillräcklig?
- Fattar nämnden beslut utifrån uppföljningen/rapporteringen?
- Har tillfredsställande resultat uppnåtts?
- Genomförs analys och utvärdering utifrån resultaten?
- Har nämnden en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning beträffande upphandlingar och leverantörer?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till tekniska nämnden.

1.6. Metod

- Genomgång av dokument så som policys, riktlinjer, rutiner, internkontrollplaner och andra aktuella styrdokument.
- Genomgång av protokoll från tekniska nämndens sammanträden 2018 och 2019 (till och med september)
- Intervjuer med följande funktioner:
 - Tekniska nämndens ordförande
 - Tekniska nämndens 2:e vice ordförande
 - Tillförordnad förvaltningschef
 - Verksamhetschef fastighet
 - Inköpssamordnare kommunledningsförvaltningen

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Nämndens mål och uppdrag

Kontrollmål 1: Är nämndens mål och uppdrag tydligt?

2.1.1. Iakttagelser

Reglemente

I aktuellt reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Hudiksvalls kommun framgår att styrelsen och övriga nämnder inom sina respektive verksamhetsområden ska följa vad som anges i lag eller annan författning. Därutöver ska nämnderna följa det fullmäktige har bestämt, samt verka för att fastställda mål uppnås. I nämndernas uppdrag ingår att leda arbetet och utforma övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av verksamheten samt följa de riktlinjer som antagits i nämndens generella åtaganden, nämndplanen samt kommunens bestämmelser om internkontroll samt övriga styrdokument.

I reglemente för tekniska nämnden regleras vilka som är nämndens ansvarsområden. Där framgår att nämnden är huvudman för kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt ansvarar för:

- den kommunala sophämtningen
- ägande, förvaltning, underhåll och drift av kommunens bebyggda fastigheter
- kommunens mätningstekniska verksamhet och medverkan vid fastighetsbildning samt adress- och namnändringar
- kommunens måltidsverksamhet

Därutöver framgår bland annat att det åligger ordförande att *med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för nämndens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor samt att främja samverkan mellan nämnden och styrelsen, kommunens övriga nämnder och fullmäktige.*

Rollfördelning mellan nämnd och tjänstemän

Flertalet nämndsledamöter är nya från och med innevarande mandatperiod. Vid intervjuer framkommer att en utbildning genomförts vad gäller bland annat rollen som förtroendevald kontra tjänstemän och vi noterar i protokoll från nämndens sammanträde i maj 2019 att kommundirektör informerat i ämnet. Nämndens planeringsdagar i slutet av oktober 2019 uppges bland annat syfta till att stärka arbetet med att vara en enig nämnd som kan arbeta över partigränserna.

Mål och särskilda uppdrag

Hudiksvalls kommuns vision lyder enligt följande:

Sveriges bästa kommun att leva och verka i – med 50 000 invånare i kommunen varav 25 000 i staden år 2050.

Utifrån visionen har kommunfullmäktige beslutat om ett antal övergripande mål samt verksamhetsmål. Med utgångspunkt i de övergripande målen har tekniska nämnden beslutat om vissa verksamhetsmål för den egna verksamheten. Till vissa av dessa mål finns indikatorer kopplade. Vi noterar i nämndplanen för 2019 att det för vissa mål saknas på förhand definierade målnivåer. Vid intervjuer förklaras att de mål som saknar målvärden bedöms i förhållande till exempelvis andra kommuner.

I tekniska nämndens nämndplan för 2019 framgår 20 särskilda uppdrag från fullmäktige.

Vid intervjuer ges uttryck för att nämndens mål och uppdrag upplevs som tydligt. Vidare framkommer vid intervjuer att ett fortsatt arbete kring nämndens mål planeras ske vid nämndens planeringsdagar 24-25 oktober 2019.

Årscykel

Nämnden arbetar efter en kommunövergripande årscykel som bryts ner på nämndnivå och anger vad som ska ske vid vilken tidpunkt. Årscykeln tydliggör vad som ska ske på politisk nivå, tjänstemannanivå respektive arbetsnärhetsnivå (se bilaga). Vid intervjuer framkommer att årscykeln ska revideras inför år 2020.

Intern kontroll

I Hudiksvalls kommuns reglemente för intern kontroll (senast reviderat av kommunfullmäktige 2018-12-17) framgår bland annat att nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden.

Arbetet med att ta fram internkontrollplan beskrivs ske genom att förvaltningen, utifrån riskanalyser i verksamheterna, lägger förslag till rutiner/processer som bör ingå. Nämnden kompletterar/justerar sedan denna lista utifrån vad som utifrån en gradering av risker bedöms vara de mest relevanta rutinerna att följa upp.

I tidigare nämnda dokumenterade årscykel framgår att uppföljning av internkontroll ska ske i december månad. Då ska även internkontrollplan för nästkommande år antas. Vi noterar att tekniska nämnden i december 2018 godkände uppföljningsrapporten för internkontroll år 2018 samt beslutat att rapportera resultatet till kommunstyrelsen. Nämndens internkontrollplan för år 2019 fastställdes dock av nämnden först i februari 2019. Internkontrollplanen innehåller ett antal rutiner/processer/system och kontrollmoment. Av planen framgår kontrollmetod, till vem rapportering ska ske samt tidpunkt/frekvens för kontroll. Vidare görs en risk- och väsentlighetsbedömning för varje process.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Vi grundar vår bedömning på att nämndens uppdrag tydliggörs i reglementet. Av nämndplanen för 2019 går att utläsa att nämnden fångat upp de av fullmäktige tilldelade särskilda uppdragen.

Nämnden har, utifrån kommunövergripande mål, formulerat verksamhetsmål. Vissa mål saknar på förhand definierade målnivåer, vilket vi bedömer medför en risk för subjektivitet i bedömningen av dessa mål. Mot bakgrund av detta bedömer vi det väsentligt att nämnden fortsätter arbetet med målprocessen, för att säkerställa en ändamålsenlig sådan.

2.2. Uppföljning, rapportering och beslut

I följande avsnitt hanteras nedanstående kontrollmål:

Kontrollmål 2: Är uppföljning och rapportering tillräcklig?

Kontrollmål 3: Fattar nämnden beslut utifrån uppföljningen/rapporteringen?

Kontrollmål 4: Har tillfredsställande resultat uppnåtts?

Kontrollmål 5: Genomförs analys och utvärdering utifrån resultaten?

2.2.1. Iakttagelser

I reglemente för kommunstyrelse och övriga nämnder framgår att nämnden ansvarar för löpande uppföljning och utvärdering av verksamheterna inom sitt ansvarsområde. I detta ligger bland annat att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs samt att nämndens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt samt i enlighet med de föreskrifter som kan finnas i lag, förordning och reglemente. Nämnden ska även tillse att uppföljning sker till kommunstyrelsen om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året.

Vid intervjuer beskrivs att tekniska nämnden sedan cirka tre år tillbaka har ett arbetssätt som innebär att handlingar skickas ut för information. I vissa fall föredrar verksamhetsrepresentanter ärendet vid ett nämndsammanträde men beslut tas först vid sammanträdet därefter, efter att ärendet beretts i arbetsutskottet. Arbetssättet beskrivs ge ökade förutsättningar för möjligheten att ta in information och enligt uppgift vid intervju blir ärendena i regel mer genomarbetade vilket leder till färre återremitteringar.

Nämnden följer ekonomi och verksamhet genom exempelvis verksamhetsrapporter för delår och helår. Vi noterar att verksamhetsrapporten per augusti 2019 innehåller bland annat viktiga händelser under året, framtida utmaningar, ekonomisk årsprognos samt måluppfyllelsebedömning inklusive kommentarer till utfall.

Förvaltningschefen har en stående punkt vid nämndens sammanträden, där aktuell information från förvaltningen delges muntligen. Därutöver erhåller nämnden även skriftlig rapportering av ekonomi (se mer om detta nedan).

Uppföljning av ekonomi

Vid intervjuer framkommer att en modell utformats för att säkerställa att erhållen information stämmer överens med vad nämnden behöver veta kring den ekonomiska situationen. Förvaltningsekonomerna deltar vid varje nämndsammanträde samt vid arbetsutskottets sammanträden.

Tekniska nämnden redovisade för år 2018 ett underskott om 14,8 mkr. Nämnden prognostiserar ett budgetunderskott även för helåret 2019. I material som vi inom ramen för granskningen tagit del av kan vi utläsa att den ekonomiska prognosen för helåret 2019 utvecklats enligt nedanstående:

Till och med månad	Prognos helår 2019 (Mkr)
Februari	- 2,3
Mars	-4,4
April	-6,2
Augusti (delårsrapport)	-10,7

Av de ekonomiska rapporteringarna går att utläsa att underskottet i huvudsak kan härledas till vinterväghållning och följdkostnader till detta. Vid intervjuer förklaras att nämnden erhåller en bud-

getram som är baserad på exempelvis ett visst antal millimeter nederbörd. Kostnaderna för vinterväghållningen framhålls dock i praktiken vara beroende av den faktiska nederbörden samt de följskador i barmark som denna medför. I protokoll från nämndens sammanträde i maj 2019 går att utläsa att många faktorer påverkar möjligheten till att hålla budget för vinterväghållning, utöver snömängden exempelvis vilken kvalitet på snöröjningen som önskas. Vid intervjuer framkommer att kostnaderna för vinterväghållningen "släpar" vilket beskrivs som en av anledningarna till att det prognostiserade budgetunderskottet ökat från månad till månad under år 2019. Vid intervjuer uttrycks nämndens beroende av vilka entreprenörer som finns att upphandla. Enligt uppgift vid intervju har nämnden påtalat för kommunfullmäktige att området kan vara snedbudgeterat och att man uttryckt önskemål om att få budgetera området för en längre period än ett år i taget för att ge bättre förutsättningar för en budget i balans, men dessa synpunkter upplevs av de intervjuade inte ha blivit beaktade. Vid nämndens sammanträde i maj 2019 togs följande frågor upp:

- Bör "normalvinter" beräknas efter 190 cm fallen snö, mot nu gällande 160 cm?
- Ska nuvarande nivå och kvalitet på vinterväghållningen behållas?

Utifrån ovanstående frågor fördes ett resonemang kring huruvida budgeten för vinterväghållningen bör höjas eller om nivåkraven ska sänkas. I nämndens verksamhetsrapport per augusti 2019 framgår att en analys av historiska utfall och snömängder för vinterväghållningen pekar på att en mer korrekt budget med nuvarande servicenivåer borde vara 2,2 mkr över nuvarande budget och innebära en beredskap för 190 cm snö jämfört med dagens 160 cm.

Uppföljning av verksamhet och måluppfyllelse

Intervjuade ger uttryck för att någon verksamhetsrepresentant rapporterar vid i princip varje nämndsammanträde. Vi noterar i protokoll exempelvis kontinuerlig rapportering från gata-/parkverksamheten samt en stående punkt "Förvaltningen informerar".

Vid intervjuer beskrivs att nämndmålen följs upp löpande och att detta inkluderar att bedöma huruvida åtgärder krävs. Uppföljning av målen uppges i huvudsak ske i samband med delårsrapport och årsredovisning, även om viss rapportering av delmål sker vid andra tidpunkter under året. Enligt uppgift rapporteras bland annat status för målen och en åtgärdsplan tas fram vid behov. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat exempel på sådan åtgärdsplan, men ej erhållit detta.

Vi noterar i nämndens måluppfyllelsebedömning per augusti 2019 att denna i huvudsak inkluderar kommentarer kring det arbete som pågår inom respektive mål. Måluppfyllelsebedömningen innehåller ingen prognos för helåret.

Ett av nämndens mål är att sjukfrånvarotalen ska sänkas. Vi noterar i flertalet protokoll under år 2019 att nämnden följer upp frågan om arbetsmiljö, och då bland annat utvecklingen av sjukfrånvaron i förvaltningen. Vid intervjuer uttrycks att nämnden erhåller en övergripande rapportering medan förvaltningen har uppgifter på detaljnivå. Vi kan i nämndens verksamhetsrapport per augusti 2019 utläsa att förvaltningen behöver arbeta mer med att sänka sjuktalet.

Som tidigare nämnts sker nämndens uppföljning av internkontroll i december, varför uppföljning av 2019 års plan vid granskningstillfället ännu ej skett. Vi noterar dock i verksamhetsrapporten per augusti 2019 att det framgår att halvårsuppföljning är genomförd.

Åtgärder och aktiva beslut

Vi noterar vid protokollsgenomgång att nämnden erhåller kontinuerlig rapportering av den ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen. I protokollen saknas dock i huvudsak en spårbarhet avseende nämndens ställningstagande till det rapporterade resultatet. Detta innebär att det inte på ett tydligt sätt framgår huruvida nämnden aktivt agerat för att exempelvis komma tillrätta med underskottet, även om vi noterar att det vid enstaka tillfällen nämns att förvaltningen arbetar med budgetanpassningar till rådande ekonomiskt läge. I protokoll från nämndens sammanträde i juni

2019 framgår att förvaltningen informerat om att kommunledningen gått ut med direktiv om budgetanpassning med anledning av den ekonomiska situationen och i protokoll från septembersammanträdet framgår att förvaltningschefen informerat om förvaltningens arbete i denna fråga. Vidare anges att tjänstemännen upprättat en lista på besparingsförslag och att det fortsatta arbetet för en budget i balans kommer att diskuteras vid nämndens planeringsdagar 24–25 oktober. I nämndens verksamhetsrapport per augusti 2019 framgår att arbetet med budgetanpassning pågår under hösten, i enlighet med den kommunövergripande planen. Det framgår att anpassningen dock inte kommer att vara genomförd innevarande år. Vidare anges att det är svårt att sänka skötselnivån ytterligare på exempelvis städning av gaturummet eller snöröjning utan strategiska beslut om detta, då det direkt medför ökad administration kring synpunktshanteringen och en sämre arbetsmiljö.

Vid intervjuer framkommer att vissa verksamhetssammanslagningar genomförts för att få bättre förutsättningar för en ekonomi i balans. Vi kan i nämndens verksamhetsrapport per augusti 2019 utläsa att sammanslagning av Gata/Park/Skog och Mätning/Trafik/Transport genomförts den 1 september, i syfte att få ett mer effektivt resursutnyttjande. Ytterligare liknande verksamhetssammanslagningar planeras från och med 1 januari 2020.

Uppföljning av särskilda uppdrag

Vi har inom ramen för granskningen erhållit en dokumenterad sammanställning av *Tids-/arbetsplan för utvecklingsområden och särskilda uppdrag från 2015–2018*. Denna lista innehåller uppdrag/utvecklingsområden erhållna under perioden 2015–2018, med kolumner för respektive kvartal under åren 2019–2022. Därutöver finns en kolumn där nuvarande status anges. Ovanstående uppdrag framhålls kräva ett nära samarbete med övriga nämnder/förvaltningar, exempelvis vad gäller översyn av behov av lokaler, underhåll etc. Respektive nämnd gör en investeringsbudget som överlämnas till tekniska nämnden som därefter har att göra en plan, som i sin tur antas av kommunfullmäktige.

I nämndens verksamhetsrapport per augusti 2019 framgår status och färdiggrad för aktuella särskilda uppdrag.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet *Är uppföljning och rapportering tillräcklig?* som **uppfyllt**. Nämnden erhåller kontinuerlig rapportering avseende ekonomi och verksamhet.

Vi bedömer kontrollmålet *Fattar nämnden beslut utifrån uppföljningen/rapporteringen?* som **ej uppfyllt**. Vi bedömer att det inte på ett tydligt sätt framgår att nämnden aktivt agerat utifrån erhållen rapportering. I protokoll saknas i huvudsak en spårbarhet avseende nämndens ställningstagande till rapporterat resultat. Vi kan utläsa att nämnden hänvisar till kommunövergripande plan för budgetanpassning samt att förvaltningen rapporterat om budgetanpassande åtgärder. Utifrån nämndens ansvar bedömer vi det dock väsentligt att nämnden på ett tydligt sätt styr och leder arbetet mot en budget i balans, genom att exempelvis definiera prioriteringar och ambitionsnivå.

Vi bedömer kontrollmålet *Har tillfredsställande resultat uppnåtts?* som **ej uppfyllt**. Tekniska nämnden prognostiserar ett underskott för helåret 2019, vilket innebär att nämnden inte klarar sin verksamhet inom tilldelad budgetram. Underskottet kan i huvudsak härledas till kostnader relaterade till vinterväghållningen.

Vi bedömer kontrollmålet *Genomförs analys och utvärdering utifrån resultaten?* som **ej uppfyllt**. I nämndens uppdrag ingår bland annat att säkerställa att resultatet är i enlighet med fastställda mål. Vi bedömer att det finns brister i spårbarheten avseende nämndens ställningstagande till rapporterade resultat. Vår bedömning är att nämnden, utifrån analys och utvärdering av resultaten, tydligare behöver definiera vad som krävs för att nå en budget i balans.

2.3. Styrning, kontroll och uppföljning avseende upphandlingar och leverantörer

Kontrollmål 6: Har nämnden en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning beträffande upphandlingar och leverantörer?

Den upphandlade myndigheten bör följa upp de krav som ställts i upphandlingen. Det finns inget uttalat krav att upphandlande myndigheter ska följa upp avtal. Att inte följa upp och säkerställa att leverantörens uppgifter kontrolleras kan strida mot likabehandlingsprincipen och ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande.

2.3.1. Iakttagelser

Uppföljning av upphandling

I reglemente för kommunstyrelse och övriga nämnder framgår att nämnden ansvarar för löpande uppföljning och utvärdering av verksamheterna inom sitt ansvarsområde.

Inköp Gävleborg och kommunledningsförvaltningen

Hudiksvalls kommun är medlem i Inköp Gävleborg. Inköp Gävleborg är ett kommunalförbund och är i juridisk mening en upphandlande myndighet som genomför upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) samt ger stöd och rådgivning åt kommunens förvaltningar och bolag. Medlemskommuner är Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Söderhamn och Älvkarleby. Organisationen består av förbundsdirektör, upphandlingschef och två upphandlingsteam med upphandlare. Vid intervjuer framkommer att Inköp Gävleborg ska upplösas under år 2020, detta med anledning av att bland annat Gävle kommun valt att lämna kommunalförbundet. Det gör att kommunerna som ingår i Inköp Gävleborg ska återgå till att genomföra sina upphandlingar i egen regi. I granskningen uppges att vissa kommuner har en intention att fortsätta samverka kring upphandlingar men hur en sådan samverkan ska komma att se ut är ännu inte beslutat.

Inköp Gävleborg har en *Upphandlingspolicy för Hållbara och offentliga affärer*, 2016-01-22. Policyn omfattar de kommuner som äger Inköp Gävleborg eller andra aktörer som överlämnat upphandlingsansvar till Inköp Gävleborg. Med detta menas att policyn omfattar alla upphandlingar; de som berörda kommuner genomför i egen regi, genom Inköp Gävleborg eller annan extern utförare av offentlig upphandling. Upphandlingspolicyn omfattar riktlinjer för att tydliggöra ambitionsnivå och riktlinjer för kravställning vid inköp och upphandling. Denna ska fungera som riktlinjer för att kunna ta ställning i ett antal strategiska frågor, för den interna styrningen av upphandlingsprocessen hos kunder samt för att skapa riktlinjer för Inköp Gävleborg att beakta vid genomförande av upphandlingar.

Policyn ska vara ett komplement till gällande lagreglering av offentlig upphandling. Dokumentet bör, av respektive kommun, kompletteras med specifika styrande dokument som till exempel inköpspolicy. Vid intervjuer framkommer att det för tillfället inte finns någon inköpspolicy eller riktlinje specifik för Hudiksvalls kommun. Enligt uppgift ska sådant dokument tas fram nu när kommunen från och med år 2020 ska ansvara och genomföra sina upphandlingar egen regi. Av upphandlingspolicyn framgår sedan också ambitionsnivå och riktlinjer för kravställning vid inköp/upphandling så som hållbara krav, nämligen miljömässigt hållbara krav, ekonomiskt hållbara krav, krav som främjar tillväxt, utveckling och arbetsmaterial. Av upphandlingspolicyn framgår inte roller och ansvar, det framgår heller inte vem som ansvarar för att följa upp upphandlingarna och leverantörerna för att kontrollera ställda krav.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av *Rutiner för direktupphandling*, beslutade av kommunstyrelsen, Dnr- 2015-394-050. Av rutinen framgår beloppsgränser och vad som ska göras vid beloppsgränserna; under 25 000 kr, över 100 000 kr och över direktupphandlingsgränsen 586 907 kr. Rutinen är kortfattad och beskriver hur många leverantörer minst som ska kontaktas och vart

den ska annonseras vid de olika beloppsgränserna. Vid inköp över direktupphandlingsgränsen ska Inköp Gävleborg kontaktas. Rutinen reglerar inte uppföljning.

Vid intervjuer framkommer att Inköp Gävleborg ansvarar för uppföljning av avtal och leverantörer kring de upphandlingar som förbundet genomför åt sina medlemmar. Någon systematisk uppföljning förekommer dock inte. Det är snarare så att uppföljningarna görs mer ad hoc vid de tillfällen som det framkommit att verksamheten haft synpunkter eller klagomål på leverantören. Vid intervjuer framkommer att Hudiksvalls kommun har för avsikt att lägga stor vikt vid avtalsuppföljning i den nya organisationen.

Vid intervjuer framgår att Inköp Gävleborg har tagit fram statistik på leverantörstrohet, och den ligger på ca 56-70 %, enligt uppgift. Dock görs ingen uppföljning av köptroheten på artikelnivå, det vill säga om kommun har köpt rätt varor/tjänster av leverantören. Det finns i nuläget inget system för att mäta leverantörstrohet eller avtalstrohet, detta i och med upplösningen av Inköp Gävleborg.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden har inga särskilda riktlinjer kring upphandling och avtalsuppföljning. I tekniska nämndens internkontrollplan för 2019 framgår att uppföljning ska göras av investeringsprojektet Håsta äldreboende och av löpande avtal gällande asfaltsbeläggningsarbete. Detta ska göras halvårsvis. Det framgår inte av planen på vilket sätt detta ska kontrolleras men i intervjuer anges att det görs genom någon form av stickprov. Vi har inom ramen för granskning inte tagit del av någon dokumentation som visar på att någon kontroll genomförts under första halvåret 2019.

Vid intervjuer framkommer att tekniska förvaltningen genomför vissa upphandlingar i egen regi, så som projektbyggnationer och entreprenader. Enligt tekniska nämndens delegationsordning har förvaltningschef delegation på upphandlingar som genomförs inom ramen för beslutat anslag inom respektive projekt. Vid dessa tillfällen är det den person som har utsetts som projektledare som håller i upphandlingen. Tekniska nämnden tar hjälp av Inköp Gävleborg för att genomföra en del ramavtalsupphandlingar. Vid ramavtalsupphandlingar sitter en tjänsteman från den tekniska förvaltningen med i Inköps Gävleborgs tillsatta grupp för att bidra med sin sakkunskap vid framtagningen av bland annat förfrågningsunderlag.

Intervjuade anger att tekniska förvaltningen har ansvar för att följa upp de avtal som är upphandlade i egen regi. Det finns ingen tydlig gränsdragning kring roller och ansvar gällande uppföljning av upphandlingar och leverantörer hos förvaltningen kontra Inköp Gävleborg.

Vid tilldelning kontrolleras leverantören enligt gällande lagstiftning, så som obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter. Enligt intervjuade är det Inköp Gävleborg som genomför dessa kontroller.

Vidare anges vid intervjuer att den uppföljning som faktiskt ska göras till viss del regleras i avtalen där detta kan skilja sig åt från avtal till avtal. I en del avtal finns reglering om att leverantören ansvarar för att genomföra uppföljning och sedan redovisa den till förvaltningen.

Vid intervjuer framkommer att det finns bestämmelser i avtalen som är sanktionerade men att det inte alltid finns verktyg för att kunna verkställa sanktionerna i de fall leverantören inte följer dessa bestämmelser. Ett exempel på detta är att det i avtalen finns en bestämmelse om att vite ska utgå vid fakturering av pappersfaktura. Det finns inget system för att kontrollera hur fakturan inkommit och det finns heller ingen vetskaps om det är något som Inköp Gävleborg kontrollerar vid fakturaregistrering. Vid andra tillfällen kan det röra sig om sanktionerade krav som enbart verksamheten på tekniska förvaltningen kan granska, så som vite för sent inkomna körsedlar. Vid påkomna fall ska det vidtalas Inköp Gävleborg som i sin tur utfärdar vite gentemot leverantören. Ibland händer det att fakturabeloppet justeras istället för att kommunen utfärdar vite. Vid tvistelösningar har kommunen tagit hjälp av externa jurister.

Enligt de intervjuade följs förvaltningens upphandlingar kring entreprenader och byggnation upp genom byggmöten, ekonomimöten och tilläggsarbeten i enlighet med entreprenadarbetet och ställda krav i upphandlingen. Uppföljningen dokumenteras genom mötesprotokoll. Vid entreprenader har förvaltningen regelbundna avstämningar med leverantören. Alla avvikelser från anbudet uppges protokollföras och tas med vid sluträkningen.

Vissa krav ställda i upphandlingarna, så som arbetsmiljö och skatteskulder, följs upp direkt i samband med tilldelningen, detta genom att förvaltningen begär in dokumentation som visar på att leverantörerna uppfyller ställda krav. Löpande uppföljning i form av stickprov på ställda krav genomförs inte av tekniska förvaltningen. Detta kan vara något som Inköp Gävleborg genomför, men det framgår inte tydligt vid intervjuerna.

Fakturakontroller, det vill säga avstämning av pris och antal, görs av den ansvariga projektledaren. Förvaltningen använder sig av tvåhandsprincipen vid attestering av fakturor; en kontrollattestant och en beslutsattestant. Meningen är att den tjänsteman som kontrollattesterar ska vara insatt i avtalen och dess priser och andra krav. Men det är många fakturor och många avtal och det framhålls inte finnas tillräckligt med resurser för att det ska vara möjligt.

De upphandlingar som görs som rör större projekt får nämnden information om. Definitionen av större projekt framgår inte av granskningen. Då sker en löpande rapportering till nämnden kring projektet. Övriga upphandlingar som rör nämnden hanteras av förvaltningen. I enlighet med vad som framgår i tidigare avsnitt har snöröjningen varit en återkommande fråga för rapportering vid nämndens sammanträden. Mot bakgrund av svårigheter i att förutse snömängden framhålls det också vara svårt att budgetera för det. När det gäller investeringsmedel så är det kommunstyrelsen och fullmäktige som sammanställer och prioriterar projekten efter att ha fått in nämndernas synpunkter, så med andra ord är nämnden inte beslutande nämnd när det gäller tilldelning av medel i dessa projekt.

2.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

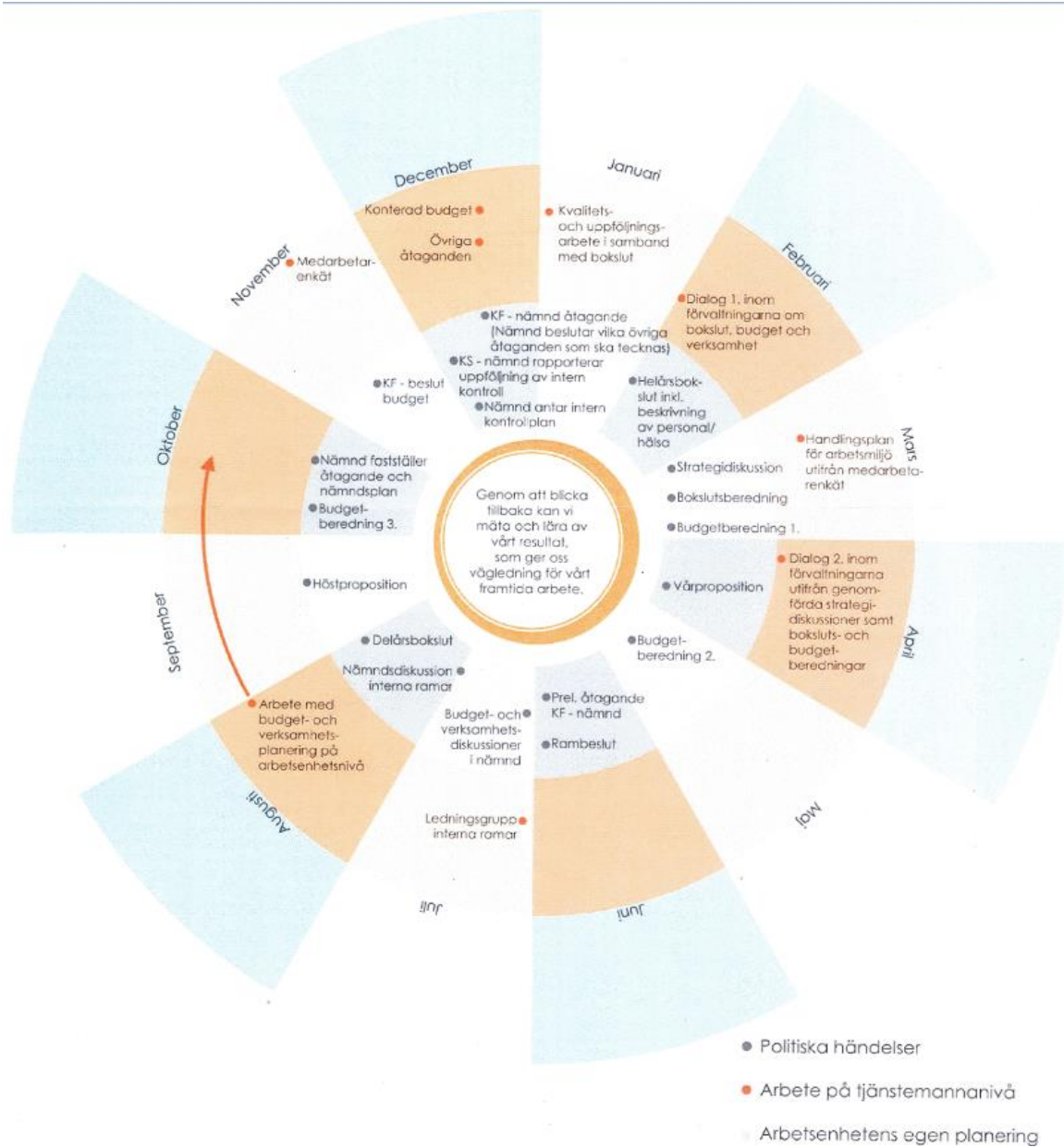
Vi grundar vår bedömning på att Inköp Gävleborg och tekniska förvaltningen genomför viss uppföljning av upphandlingar och leverantörer. De upphandlingar som genomförs i egen regi, främst entreprenader, följs upp bland annat genom regelbundna uppföljningsmöten. I nämndens internkontrollplan för 2019 finns kontrollmoment som rör uppföljning av upphandlingar. Fakturor attesteras genom tvåhandsprincipen.

Det finns ingen upphandlingspolicy eller någon annan riktlinje eller rutin som reglerar uppföljning av upphandling och leverantörer, så som ansvar, roller, uppföljningsplaner, och uppföljningsmetoder. Det förekommer ingen systematisk uppföljning av upphandlingar och leverantörer och det finns heller inte verktyg för att genomföra en sådan uppföljning.

Vi rekommenderar att tekniska nämnden, i samråd med kommunstyrelsen, förtydligar vem som är ansvarig för uppföljningen och på vilket sätt uppföljning av upphandlingar och avtal ska ske. Tekniska nämnden bör säkerställa att det finns rutiner och en årlig plan för systematiskt uppföljningsarbete så som exempelvis regelbundna stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara. Detta med särskild vikt att uppföljning av genomförda upphandlingar sker framgent eftersom samarbetet med Inköp Gävleborg kommer avslutas.

3. Bilagor

Nämndens årscykel, som refereras till i avsnitt 2.1.1.



2019-11-25

Karin Magnusson
Uppdragsledare

Nina Törling
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2019-08-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.