

Notat – Åbenhed om Kommunens indkøb

På baggrund af ønsker om større åbenhed over kommunens anvendelse af økonomiske midler, jf. protokolleringen ved behandling af proces til udarbejdelse af ny indkøbspolitik, er der foretaget en undersøgelse af hvilke muligheder der for udmøntning af forslaget.

Forslaget om åbenhed er præciseret i forhold til fakturaer på over 10.000 kr., og åbenheden sker ved visning på kommunens hjemmeside.

Notatet indeholder 3 scenarier for udmøntning af forslaget.

Notatet indeholder samtidigt et alternativt og konkret forslag til at skabe åbenhed om kommunens indkøb.

Retsgrundlag

At gennemføre en åbenhed af vores fakturaer vil i et vist omfang svare til Offentliggørelsen af en aktindsigtsanmodning på kommunens hjemmeside. Der vil i samme omfang som for anmodninger om aktindsigt skulle foretages henvendelse til den, aktindsigten retter sig imod. Da der i denne her konkrete sag/ønske ikke er søgt agtindsigt, vil der ikke være en konkret person at tage kontakt til, men i stedet en række personer/leverandører/firmaer etc. En offentliggørelse på hjemmesiden af disse oplysninger vil endvidere skulle betragtes som en videregivelse af personoplysninger til en ubegrænset kreds af personer, som vil være omfattet af Databeskyttelsesforordningen.

Behandlingshjemlen til offentliggørelsen sker inden for rammerne af Databeskyttelsesforordningens art. 6, stk. 1, litra c og e.

I forhold til offentliggørelse af fakturadata vil der i flere situationer være forhold omkring forretningshemligheder og konkurrencehensyn som vil medføre, at ikke alle detaljer og delpriser må lægges op frit tilgængeligt på en hjemmeside.

Efter Offentlighedsloven § 17 skal en offentlig myndighed på sin hjemmeside give borgerne information om sin virksomhed. Det er en konkret vurdering, hvilke oplysninger, der er omfattet af informationspligten. Der er dermed overladt et skøn til den enkelte myndighed med hensyn til vurderingen af, hvilken information der skal gives på hjemmesiden.

Udover Offentlighedslov, Persondataforordningen, konkurrence og kontraktvilkår, er der også regler for en offentlig myndigheds håndtering af sin hjemmeside.

Lovgivningen om webtilgængelighed kræver bl.a. at alle dokumenter på en offentlig myndigheds hjemmeside skal kunne læses af blinde og svagtseende via tekst til tale. Det betyder, at de fakturadata der i givet fald skal lægges op på hjemmesiden skal være i et læsbart format, og ikke i pdf format.

Vurdering

Forvaltningen vurderer, at der er en vis usikkerhed om, hvorvidt lovgivningen åbner op for, at en offentlig myndighed kan lægge fakturadata frit ud på myndighedens hjemmeside. Det er tvivlsomt hvorvidt man kan sige, at det er en opgave, der knytter sig til kommunens myndighedsudøvelse at offentliggøre (videregive) en sådan information til en ubestemt kreds af borgere.

Forvaltningen henleder også opmærksomheden på, at der skal foretages en nøje afvejning af på den ene side hensynet til de interesser, der forfølges med offentliggørelsen af fakturadata og på den anden side hensynet til de interesser, der er knyttet til retten til privatliv herunder forretningsinteresser, samt retten til beskyttelse af egne personoplysninger. Ubertrettiget offentliggørelse af personoplysninger kan have betydelige negative konsekvenser for de personer, der berøres heraf. Det vil endvidere ofte være forbundet med store vanskeligheder at få oplysningerne fjernet fra eksempelvis søgemaskiner på internettet.

Og det er også nødvendigt, at der stilles spørgsmål ved, om en offentliggørelse af fakturadata er proportional med de udgifter det vil medføre at gennemføre den nødvendige proces og praktiske gennemførelse for at sikre at de nævnte forhold under retsgrundlag kan overholdes.

Omfang – antal faktura

Et træk i analysesystemet viser, at der i 2019 er betalt ca. 27.500 stk. fakturaer hvor beløbet er over 10.000 kr. ex. Moms. I 2019 har vi handlet med ca. 7.700 forskellige leverandører.

Betragtning: Det kan overvejes om nogle udgiftskategorier skal undtages, ligesom fakturaer fra offentlige myndigheder kan overvejes undtaget. Det vil i givet fald skulle besluttes hvilke kategorier af udgifter og fra hvem der skal undtages.

Det må derfor tages med i betragtningen om den store mængde af data på nogen måde kan gøres attraktiv og i det hele taget læsbar på kommunens hjemmeside.

Scenarier og konkret forslag

Desuagtet den manglende klarhed over hvorvidt lovgivningen åbner op for at en offentlig myndighed kan lægge fakturadata frit ud på sin hjemmeside, og hvorvidt det er muligt at overholde de øvrige anførte forhold, er der udarbejdet nogle scenarier. Scenarierne er teoretiske, og de anførte ressourcer og økonomi er baseret på antaget estimater. Scenarierne skal derfor læses som både udfordringer og muligheder.

Da det som nævnt ovenfor, og som det efterfølgende tydeliggøres under scenarierne, umiddelbart vurderes at være både en vanskelig, ressourcetung, ikke proportionel samt måske ikke lovlig opgave, at offentliggøre fakturaer på hjemmesiden, er der udarbejdet et konkret forslag, der vurderes ikke at kompromittere lovgivningen, men alligevel skaber en vis åbenhed omkring kommunens indkøb.

Det konkrete forslag anføres herunder

Konkret forslag for åbenhed omkring kommunes indkøb

Med udgangspunktet i;

”hvordan kan vi skabe meningsfuld åbenhed om indkøb?”

er det konkrete forslag baseret på at skabe åbenhed på grundlag af oplysninger vi allerede har systemer til håndtere.

Forslaget indeholder ikke visning af enkeltfakturaer, men i stedet oplysninger på et mere overordnet niveau.

Det konkrete forslag kan skaleres op og ned, og det vises nedenfor ved beskrivelse af nogle enkle modeller for åbenhed.

Model 1:

Hver måned offentliggøres oversigt over eksempelvis de 10 leverandører som kommunen har afholdt flest udgifter til (baseret på konterede udgifter), med visning af totalbeløb pr. leverandør.

Model 1a:

Model 1 suppleret sådan, at der efter den første måned, altså for måned to, vises både hvilke 10 leverandører der er afholdt flest udgifter til i denne konkrete måned to, samt vise hvilke 10 leverandører der er afholdt flest udgifter til i hele perioden, dvs. for 2 måneder, og næste måned for 3 måneder etc.

En sådan praksis kan gennemføres via eksisterende analysesystem.

Der forestår et arbejde i at omsætte analysedata til en hensigtsmæssig oversigt, der kan lægges på hjemmesiden.

Det vurderes at en sådan løsning incl. den supplerende løsning som anført, kan håndteres inden for en tidsramme på 1- 2 timer pr. måned.

Model 2:

Med samme tilgang som under idé 1, kan der foretages opdelinger/udsøgninger i forhold til udgiftskategorier. Dvs. det er muligt, som supplement til oversigten over de 10 leverandører som nævnt under idé 1, at vælge en eller flere udgiftskategorier som grundlag for oversigten. Hvis det eksempelvis ønskes, at vise vores forbrug til de 10 leverandører på bygge/anlæg som vi har afholdt flest udgifter til i en måned.

Model 2a

Model 2 suppleret sådan, at der efter den første måned, altså for måned to, vises både hvilke 10 leverandører, indenfor en valgt udgiftskategori, der er afholdt flest udgifter til i denne konkrete måned to, samt vise for hele perioden, dvs. for 2 måneder, og næste måned for 3 måneder etc.

En sådan praksis kan gennemføres via eksisterende analysesystem.

Der forestår et arbejde i at omsætte analysedata til en hensigtsmæssig oversigt, der kan lægges på hjemmesiden.

Det vurderes at en sådan løsning incl. den supplerende løsning som anført i 2a, kan håndteres inden for en tidsramme på 2-3 timer pr. måned. Ved valg af flere udgiftskategorier vil ressourceanvendelse blive højere.

Det skal dog anføres, at der ligesom ved pris- og tidsestimaterne under scenarierne 1 til 3, vurderes at blive flere henvendelser som følge af den øgede åbenhed. Det vurderes dog, alt andet lige, at være i noget mindre omfang, end anført ved scenarierne, idet oplysningerne er på et mere overordnet og generelt niveau.

De ekstra personaleressourcer der skal anvendes for at implementere og drifte den forslåede løsning i model 2a, vil være begrænset (anslået til 3-5 timer pr. måned). Det vurderes, at den ekstra opgave kan løses indenfor bestående ressourcer.

Det er set fra administrationens side en god, enkel og ikke ressourcetung måde at skabe en hensigtsmæssig og meningsfuld åbenhed omkring kommunens indkøb.

Modellen støtter også fint op til indkøbspolitikens intentioner om at skabe åbenhed om vores indkøb, bl.a. ved at borgerne skal kunne se, hvem vi handler mest med.

Beskrivelse af scenarier

Opsummering på forhold der konkret skal håndteres og i fald vi offentliggør faktura data på hjemmesiden. Endvidere konkrete betragtninger og bemærkninger for de enkelte lovgivningers overholdelse.

Persondataforordningen

Det er ikke lovligt at lægge personhenførbare oplysninger på hjemmesiden. Det betyder, at fakturaer med personhenførbare data skal renses.

Betragtning: Det betyder, at vi ikke blot kan lægge en faktura på hjemmesiden uden først at have foretaget en vurdering af indholdet. Der skal derfor gennemføres en proces mhp at få disse informationer slettet/overskrevet inden offentliggørelse. Dette kan ske manuelt eller ved en digital løsning.

Konkurrencelov og udbudsloven

En del af de fakturaer Slagelse Kommune modtager, indeholder data der ikke kan gives aktindsigt i. Det drejer sig om delpriser, stykpriser, timepriser osv. hjemtaget i forbindelse med udbud, tilbudsindhentning, licitationer eller andre kontraktlige aftaler mv. Der henvises i den forbindelse til afgørelser i klagenævnet hvor det for så vidt angår delpriser, i langt de fleste sager, er stadfæstet at der ikke skal gives aktindsigt i delpriser.

Betragtning: Det gælder i lighed med personhenførbare data, også her, at der skal foretages en vurdering af indholdet af fakturaen. Udfordringen her er, at ingen enkeltperson eller afdeling har overblik over vores kontrakter, og dermed ikke overblik over hvornår en delpris, stykpris, timepris etc. må eller ikke må offentliggøres.

Det vil kræve indsamling af alle kontrakter i kommunen, registrering af disse mhp. at skabe overblik. Registrering vil kunne ske i Indkøbsafdelingens CC-Managementsystem, hvor de kontrakter der har været igennem Indkøbsafdelingen er registreret. Teoretisk er det en mulighed, men praktisk formentlig ikke muligt at gennemføre fuldt ud.

Web tilgængelighed på hjemmesiden

Reglerne om web tilgængelighed medfører, at en offentlig hjemmeside så vidt det overhovedet er muligt, ikke må indeholde pdf filer. Det skyldes at pdf filer ikke kan læses op for blinde og svagtsynede.

Betragtning: Slagelse Kommunes hjemmeside er tæt på fuldt opdateret hvad angår pdf filer. Det vil derfor være noget af et tilbageskridt, hvis 27.000 fakturaer blev overført som pdf fil til hjemmesiden.

Med ovennævnte analyse som grundlag, er der nedenfor skitseret 3 scenarier. Alle 3 scenarier er baseret på teoretisk løsning snarere end en reel mulighed.

De 3 Scenarier

Scenarie 1

Stort set en manuel løsning, idet scenariet tager udgangspunkt i, at fakturaerne gennemgås manuelt mhp. at fjerne person- og konkurrenceoplysninger. Der skal etableres snitflade og opsætning af særlig underside på hjemmesiden. Scenariet indeholder den løsning at fakturaerne overføres, i udgangspunktet, som en pdf fil, evt. en gang om ugen, direkte ind på hjemmesiden i en bunke, der ikke kan søges og filtreres i. Etableringen af kontraktoverblik er en betydelig opgave, og som nævnt ovenfor formentlig ikke mulig i praksis at gennemføre, ligesom det vil være i modstrid med Web tilgængeligheden at lægge en meget stor mængde pdf filer på hjemmesiden.

Scenarie 2

Alle personhenførbare data og delpriser fjernes digitalt, og den resterende del af fakturaen offentliggøres. Dette kræver udarbejdelse af snitflader, overførselsautomatik til hjemmeside samt udvikling af system til at håndtere fjernelse af data der ikke må offentliggøres. En sådan løsning reducerer de manuelle opgaver når løsningen er i drift, idet der i udgangspunktet kun vil skulle foretages stikprøver. Hvis løsningen skal kunne tilgås og anvendes af borgerne på en hensigtsmæssig måde, skal der etableres en overskuelig side, indeholdende en særligt programmeret database, hvor det skal være muligt at sortere og filtrere informationerne. Men etableringen af kontraktoverblik er en betydelig opgave, og som nævnt ovenfor formentlig ikke mulig i praksis at gennemføre.

Scenarie 3

Alle personhenførbare data og alle priser der ikke er totalprisen fjernes rå (digitalt). Indholdet af den faktura der vises vil være firmaets navn og evt. beskrivelse af opgaven. Dog vil beskrivelsen udgå, hvis der her indgår følsomme data og/eller konkurrencedata. Dette kræver udarbejdelse af snitflader, overførselsautomatik til hjemmeside samt udvikling af system til at håndtere fjernelse af alle de data der har med personoplysninger at gøre, og alle priser på nær totalprisen.

En sådan løsning reducerer de manuelle opgaver, idet der i udgangspunktet kun vil skulle foretages stikprøver. Hvis løsningen skal kunne tilgås og anvendes af borgerne på en hensigtsmæssig måde, skal der etableres en overskuelig side, indeholdende en særligt programmeret database, hvor det vil være muligt at sortere og filtrere informationerne. Dette scenarie indeholder ikke det meget store arbejde med, at få etableret overblik over kontrakter, jf. de øvrige scenarier, og det indeholder en mindre kompleks it løsning til sletning af data i forhold til scenarie 2.

De tre scenarier er forsøgt omsat til investering, løbende udgifter og samlet udgift over 4 år.

Scenarie 1:

Beløb i hele 1.000 kr.

Udgiftselement	IT/ekstern Engangs-investering	Løbende IT drift	Manuelle ressourcer	Udgift år 1	Udgift pr. år	Udgift over 4 år
Indsamling og registrering af alle kontrakter	10	0	1.000	1.010	0	1.010
Manuel fakturabehandling	30	20	2.000	2.050	2.020	8.110
Øget antal henvendelser fra borgere med spørgsmål og anmodning om aktindsigt			250	250	250	1.000
Optimering af de manuelle processer. Efter år 1, svarende til gns. ½ årsværk over de 3 år.					-250	-750
I alt scenarie 1	40	20	3.250	3.310	2.270	9.370

Der er estimeret et tidsforbrug svarende til 2 årsværk for indsamling og registrering af alle kontrakter, og 4,5 årsværk til den løbende manuelle fakturabehandling, incl. arbejde med opdeling, registrering og overførsel til hjemmeside af fakturaer, baseret på overførsel som en flad pdf fil. Der er indregnet en forventet procesoptimering efter år 1.

Scenarie 2:

Beløb i hele 1.000 kr.

Udgiftselement	IT/Ekstern Engangs-investering	Løbende IT drift	Manuelle ressourcer	Udgift år 1	Udgift pr. år	Udgift over 4 år
Indsamling og registrering af alle kontrakter	10	0	1.000	1.010	0	1.010
Udvikling af system til digital håndtering af opgaven	700	150	0	850	150	1.300
Indlæggelse af kontraktdata i system, algoritmekørsler, RPA test mv.	3.000	300	0	3.300	300	4.200
Løbende stikprøve tjek af validitet af data			125	125	125	500
Øget antal henvendelser fra borgere med spørgsmål og anmodning om aktindsigt			250	250	250	1.000
Udvikling af snitflade samt etablering af særlig datahåndterbart grundlag til hjemmesiden	200	30	50	280	80	520
I alt scenarie 2	3.910	480	1.425	5.815	905	8.530

Der er estimeret et tidsforbrug på ¼ stilling til stikprøve, kvalitetstjek, validering mv. samt ½ stilling til forventet øget antal henvendelser.

Scenarie 3:

Beløb i hele 1.000 kr.

Udgiftselement	IT/Ekstern Engangs-investering	Løbende IT drift	Manuelle ressourcer	Udgift år 1	Udgift pr. år	Udgift over 4 år
Udvikling af system til digital håndtering af opgaven	600	100	0	700	100	1.000
Løbende stikprøve tjek af validitet af data			125	125	125	500
Øget antal henvendelser fra borgere med spørgsmål og anmodning om aktindsigt			250	250	250	1.000
Udvikling af snitflade samt etablering af særlig datahåndterbart grundlag til hjemmesiden	200	30	50	280	80	520
I alt scenarie 2	700	130	425	1.255	555	3.020

Der er estimeret et tidsforbrug på $\frac{1}{4}$ stilling til stikprøve, kvalitetstjek, validering mv. samt $\frac{1}{2}$ stilling til forventet øget antal henvendelser.

Herudover skal der for alle 3 scenarier foretages en handling overfor den leverandør for hvem vi offentliggør en faktura. Dvs. kontakt til ca. 7.700 leverandører hvor vi fortæller, at vi fremover vil offentliggøre alle fakturaer på mere end 10.000 kr., idet vi i forbindelse med offentliggørelsen vil skabe grundlag for at undtage data som vil være ulovlige at offentliggøre. Det vil være en løbende opgave at holde den information kørende, og fornyet kontakt til nye leverandører. Alternativt kunne information gives på hjemmesiden efter den første direkte henvendelse til den enkelte. Og endelig skal det sikres, at de medarbejdere, som skal lægge akterne på hjemmesiden har nogle klare retningslinjer og modtager grundig instruktion i, hvorledes håndteringen og offentliggørelsen af aktindsigtssagerne skal foregå.

Opsummering på de 3 scenarier

Som det fremgår ovenfor er der uanset valg af scenarie, tale om både væsentlige investeringer, anvendelse af ressourcer og løbende udgifter. Det skal i samme forbindelse anføres, at der ikke findes et system på markedet i dag der kan håndtere opgaven. De estimerede udgifter til systemudvikling skal derfor tages med forbehold. Det er før set, at estimering af udgifter til IT udvikling af systemer mv. ikke har holdt.

Samlet konklusion og anbefaling

Forvaltningen konkludere på baggrund af de i notatet anførte forhold, at det vil være en vanskelig opgave at udføre, såfremt der gøres brug af en af de tre scenarier.

Det er derfor forvaltningens anbefaling, at gøre brug af det konkrete forslag, model 2a med henblik på at skabe hensigtsmæssig og meningsfuld åbenhed om kommunens indkøb.