

Oxelösunds kommun

Granskning av kommunens avtalsförvaltning



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvariga nämnder	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
2.5. Genomförande	4
2.6. Avgränsningar	4
3. Utgångspunkter för granskningen.....	4
3.1. Avtalsförvaltning – mer än uppföljning av avtal	4
3.2. Vad är en ändamålsenlig avtalsförvaltning?	4
4. Organisation och styrning.....	6
4.1. Inköpsavdelningen samordnar kommunens inköp	6
4.2. Avtalsförvaltningsprocessen är inte fastställd i styrdokument	6
4.3. Inköpsavdelningen genomför stickprovskontroller	7
4.4. Kommunen står i begrepp att införa ett e-handelssystem.....	7
4.5. Uppföljningen ska ske i samband med redovisningen av den interna kontrollen.....	7
4.6. Vår bedömning.....	8
5. Granskning av avtal	9
5.1. Lägerboende.....	9
5.2. Vår bedömning.....	10
5.3. Bemanning av sjuksköterskor inom hemvården och särskilt boende	10
5.4. Vår bedömning.....	11
5.5. Ramavtal för tekniska konsulter.....	11
5.6. Vår bedömning	12
6. Svar på revisionsfrågor	13
7. Källförteckning	15

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av kommunens avtalsförvaltning, med syfte att bedöma om denna är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens avtalsförvaltning bör stärkas inom ett antal områden. Det saknas i nuläget en processbeskrivning för avtalsförvaltningen, samt att roller och ansvar inte är tydligt definierade.

Ett tydliggörande av processen och ansvarsfördelningen skulle enligt vår bedömning skapa en tydligare grund för genomförandet av avtalsförvaltningen. Ett ytterligare steg för att förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig avtalsförvaltning är att säkerställa att inköpsavdelningen får tillgång till tillräckliga systemstöd. I kommunen har det avsatts budgetmedel för implementering av ett e-handelssystem med spendverktyg.

I granskningen har ett stickprov om tre avtal granskats särskilt. Vår övergripande bedömning är att det förekommer uppföljning av leverantörerna men att den kan utvecklas. Avtalsuppföljningen bör bygga på en riskanalys för att säkerställa att uppföljningen inriktas på väsentliga frågor. Formerna för avtalsuppföljningen bör också tydligare framgå i avtalen med leverantörerna. Vidare bör minnesanteckningar från uppföljningsmöten justeras för att utgöra ett ändamålsenligt underlag för båda avtalsparter.

Av granskningen framkommer att enbart en leverantör tillfrågades om att lämna anbud i samband med genomförandet av en direktupphandling av ett bemanningsföretag. Enligt kommunfullmäktiges upphandlingspolicy ska minst tre leverantörer tillfrågas. Härutöver kan det utifrån ett oegentlighetsperspektiv ifrågasättas huruvida samma person som genomförde direktupphandlingen och enbart kontaktade en leverantör, också bör ansvara för avtalsuppföljningen.

Avslutningsvis anser vi att återrapporteringen av avtalsuppföljningen till nämnd och styrelse bör stärkas. Enligt fullmäktiges program för uppföljning och insyn av privata utförare ska återrapportering av uppföljningen ske i samband med redovisningen av den interna kontrollen. Ingen granskad nämnd eller styrelse har återrapporterat avtalsuppföljning i enlighet med detta krav.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra hur avtalsförvaltningen ska ske i kommunen.
- Prioritera implementeringen av planerat e-handelssystem.

Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att:

- Säkerställa att minst tre leverantörer tillfrågas vid genomförande av direktupphandlingar, i enlighet med kommunens upphandlingspolicy.
- Säkerställa att flera personer involveras i genomförande och uppföljning av direktupphandlingar, för minska risken för personberoende samt oegentligheter.
- Tillse att dokumentationen av direktupphandlingar är tillräcklig.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden att:

- Säkerställa att återrapporteringen av avtalsuppföljningen sker i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn av privata utförare.
- Säkerställa att avtalsuppföljningen dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt.
- Säkerställa att formerna för uppföljning tydligt framgår av avtal.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Avtalsförvaltning utgör en central del av en kommuns arbete med att uppnå goda affärer med avtalade aktörer. En aktiv avtalsförvaltning möjliggör avtalets fulla potential och kan bidra till kvalitets- och verksamhetsutveckling. Trots att avtalsförvaltningen är väsentlig för att säkerställa efterlevnaden av avtal prioriteras den inte alltid. Anledningen kan vara att organisationen inte avsätter tid och personella resurser till förvaltningsarbetet eller att det är svårt att hitta en enkel struktur för att påbörja en effektiv avtalsförvaltning.

En bristande eller utebliven avtalsförvaltning kan få allvarliga konsekvenser, inte bara för kommunen utan även för andra parter som berörs av avtalet. T.ex. kan bristande avtalsförvaltning leda till att leveranser inte sker enligt avtal och att det inte upptäcks, samt att kostnader ökar då högre priser och sämre leveransvillkor kan tillämpas.

Utifrån genomförd riskanalys för 2019 har revisionen beslutat att genomföra en granskning av kommunens avtalsförvaltning.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen bedriver en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en ändamålsenlig process för uppföljning och kontroll av ingångna avtal?
- ▶ Genomförs ändamålsenliga riskanalyser i samband med planeringen av avtalsuppföljningen?
- ▶ Dokumenteras resultaten av genomförda uppföljningar?
- ▶ Finns ändamålsenliga systemstöd och vägledningar för avtalsförvaltningen?
- ▶ Hanterar kommunen identifierade avvikelser utifrån ingångna avtal på ett ändamålsenligt sätt?
 - Finns det i avtalen reglerat hur eventuella avvikelser ska hanteras?
 - Är avtalade sanktioner ändamålsenligt utformade?
- ▶ Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering till ansvarig styrelse/nämnd?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen begränsas till att omfatta kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

2.4. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §
- ▶ Upphandlingsmyndighetens vägledning för avtalsförvaltning (Vägledning nr 2 2016)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

- ▶ Program för uppföljning och insyn av privata utförare

2.5. Genomförande

Granskningens genomförande baseras på dokumentstudier samt intervjuer med ansvariga tjänstemän inom berörda enheter. För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat referensurval genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-slumpmässiga urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.¹ Utifrån granskningens syfte och omfattning har kommunens ekonomichef identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att interna nyckelpersoners expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att de som ger förslag väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.² Slutsatser och bedömningar svarar EY för.

2.6. Avgränsningar

Granskningen omfattar avtalsförvaltning rörande avtal med externa leverantörer. Urvalet har gjorts i samråd med de förtroendevalda revisorerna. Granskningen omfattar inte avtal i form av exempelvis anställningsavtal eller hyresavtal.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1. Avtalsförvaltning – mer än uppföljning av avtal

Granskningen utgår från Upphandlingsmyndighetens definition av avtalsförvaltning.³ Avtalsförvaltning kommer användas som begrepp för de aktiviteter som syftar till att säkerställa att leverantören uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlaget och att den upphandlande myndigheten får det som har upphandlats. Begreppet avtalsförvaltning innebär förutom avtalsuppföljning intern administration, som exempelvis att registrera avtalet i en avtalsdatabas, samt att hantera eventuella förlängningar och prisjusteringar. Vidare innebär avtalsförvaltning att arbeta med avtalstrohet, det vill säga att styra organisationens köp till leverantören som myndigheten har avtal med.

3.2. Vad är en ändamålsenlig avtalsförvaltning?

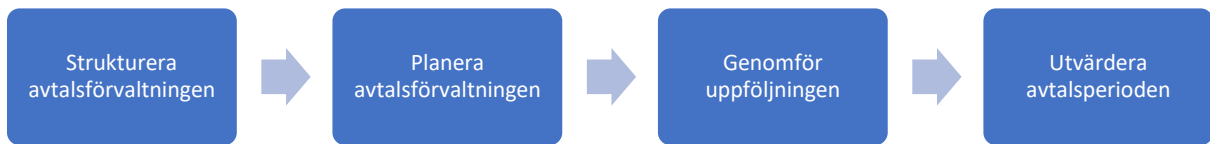
Det finns inte reglerat i detalj hur kommuners avtalsförvaltning ska bedrivas. Våra bedömningar av avtalsförvaltningen kommer att utgå från Upphandlingsmyndighetens vägledning i avtalsförvaltning och kommunallagens krav på en tillräcklig intern kontroll. Enligt kommunens reglemente för intern kontroll avser intern kontroll de åtgärder som bidrar till att

¹ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765–772.

² Se källförteckningen för en redovisning av intervjupersoner.

³ Se Upphandlingsmyndighetens vägledning för avtalsförvaltning.

utveckla och säkerställa funktion och kvalitet i kommunens samtliga verksamheter och därmed minska risken för avsiktliga eller oavsiktliga fel.



Avtalsförvaltningen kan delas upp i ett antal moment. Det inledande steget är att *strukturera avtalsförvaltningen*, vilket bland annat inbegriper att upprätta en process för avtalsförvaltningen, att klassificera gällande avtal och att riskutvärdera avtalen. Som stöd i att strukturera avtalsförvaltningen kan organisationen använda sig av systemstöd. Det kan exempelvis röra sig om avtalsdatabaser eller spendverktyg.⁴ Dessa åtgärder och system utgör grunden för den följande delar i avtalsförvaltningen. Utan en definierad process för avtalsförvaltningen med tydligare roller försvåras möjligheterna till en ändamålsenlig planering av avtalsförvaltningen.

Planeringen av avtalsförvaltningen bör bygga på en dokumenterad plan. I planen bör framgå vad som ska genomföras, vem som är ansvarig och när det ska genomföras. Planeringen bör utgå från den sedan tidigare genomförda klassificeringen av avtal samt riskanalys. Avtalsuppföljningens omfattning bör anpassas utifrån avtalstypen och den uppskattade risken.

Genomförandet av avtalsuppföljningen bör utgå från kraven i förfrågningsunderlaget. Oavsett vald uppföljningsmetod bör resultaten dokumenteras och kommuniceras till leverantören och verksamheten. Uppföljningen kan delas upp i uppföljning av leverantör och uppföljning av vara/tjänst. I uppföljningen av leverantören ingår kontroll av leverantörens ekonomiska status. Däri kan ingå att kontrollera att leverantören betalat sina skatter och avgifter. Uppföljningen av varan/tjänsten består dels i kontroll av avtalad kvalitet samt kontroll av volym och pris. Om det i uppföljningen noteras avvikelser i relation till avtalet kan det bli aktuellt med sanktioner. I avtalet bör det regleras hur avvikelser ska hanteras.

Det sista steget i avtalsförvaltningsprocessen är att *utvärdera avtalsperioden*. I slutet av avtalsperioden bör organisationen utifrån uppföljningsresultat och de inblandades erfarenheter, genomföra en analys av den gångna avtalsperiodens måluppfyllelse. Analysen bör ligga till grund för kommande upphandling och kommande avtalsperiods avtalsförvaltning.

⁴ Ett spendverktyg syftar bl.a. till att ge information om vad organisationen köper in, från vem, för hur mycket pengar och vem inom den egna organisationen som gör inköpen.

4. Organisation och styrning

4.1. Inköpsavdelningen samordnar kommunens inköp

Kommunens centrala inköpsavdelning är organisatoriskt lokaliserad inom kommunstyrelseförvaltningen. På inköpsavdelning arbetar två personer, en upphandlingsansvarig och en upphandlingsassistent. Inköpsavdelningen stödjer verksamheterna i upphandlingsförfarandet och har det övergripande ansvaret för att kommunkoncernens upphandlingar samordnas. Enligt upphandlingspolicyn ska uppföljning av leverantörer ske av avtalsansvarig verksamhet. Inköpsavdelningen ansvarar för uppföljning av gjorda upphandlingar, samt att ramavtal tecknas för frekventa varor och tjänster som årligen överstiger direktupphandlingsgränsen. Verksamheterna ansvarar för uppföljning av direktupphandlingar samt att informera inköpsavdelningen om vilka varor och tjänster som köps in frekvent.

Intervjuad upphandlingsansvarig på inköpsavdelningen uppger att det i nuläget inte finns tillräckliga resurser för att inköpsavdelningen ska ha möjlighet att vara delaktig i avtalsuppföljningen. Efter att en upphandling genomförts kopplas inköpsavdelningen bort, fram till att tjänsten/varan ska upphandlas igen. I praktiken är det således verksamheterna som genomför avtalsförvaltningen, bortsett från att inköpsenheten är med i processen då avtalsperioden utvärderas och nytt avtal upphandlas. I övrigt är det enda tillfälle då inköpsavdelningen blir inkopplade, när det uppstår tvister med leverantören.⁵

Vid genomförandet av varje upphandling bestäms vem eller vilka som ska ansvara för avtalsförvaltningen. Antalet avtalsansvariga kan variera, beroende på avtalets karaktär och hur många förvaltningar som använder avtalet. I de fall avtal är kommunövergripande kan det vara upp till fem avtalsansvariga. De funktioner som väljs ut att ansvara för beställningar och uppföljning av avtalet är i regel delaktiga i upphandlingsförfarandet. Det finns enligt uppgift inga dokumenterade rutiner för att samordna uppföljningen mellan ansvariga funktioner.

4.2. Avtalsförvaltningsprocessen är inte fastställd i styrdokument

Kommunen har ingen definierad process för avtalsförvaltning. Det saknas med andra ord ett övergripande styrdokument som beskriver vilka aktiviteter som ingår i avtalsförvaltningen och vilka roller som ska ingå i processen. Eftersom ansvaret i praktiken är ålagt verksamheterna är det upp till respektive nämnd att bestämma hur avtalsförvaltningen ska skötas. Inköpsavdelningen har inte tagit fram vägledning eller mallar för hur avtalsförvaltningen kan bedrivas.

Kommunens upphandlingspolicy⁶ och riktlinje för upphandling⁷ utgör lokalt anpassade kompletteringar till upphandlingslagstiftningen och syftar till att säkerställa att kommunens upphandling av varor och tjänster sker på ett kvalitetssäkrat, kostnadseffektivt, affärsmässigt

⁵ I ett ärende under 2019 där inköpsavdelningen var inkopplad saknades underlag till leverantörens fakturor. Ärendet resulterade i att avtalet med leverantören hävdes.

⁶ Fastställd av kommunfullmäktige 2019-04-03.

⁷ Fastställd 2018-12-21.

och rättvist sätt. Policyn och riktlinjerna berör i huvudsak de delar av inköpsprocessen som är relaterade till upphandlingsförfarandet. Delar av policyn behandlar avtalsförvaltningen, men berör främst ansvarsfördelningen mellan inköpsavdelningen och verksamheterna avseende avtalsuppföljningen. Vad gäller avtalsuppföljningen anges i policyn att uppföljning av såväl leverantörer som avtal ska ske regelbundet och systematiskt av avtalsansvarig verksamhet.

Utöver styrdokumentet för upphandling har även kommunfullmäktiges *Program för uppföljning och insyn av privata utförare* bäring på avtalsförvaltningen. I programmet beskrivs bland annat uppföljningens inriktning och vilken information som ska lämnas till nämnd/styrelse.

4.3. Inköpsavdelningen genomför stickprovskontroller

Enligt kommunens upphandlingsansvarig har kommunen ökat sina ansträngningar när det kommer till att säkerställa en ändamålsenlig fakturakontroll. Förutom de kontroller som sker inom ramen för ordinarie attest- och godkännanderutin, genomför inköpsavdelningen stickprovsvisa kontroller av fakturor. Omfattningen av stickprovskontrollerna varierar från månad till månad. Urvalet av fakturor är i regel styrt av inkomna synpunkter på leverantörer, det vill säga på förekommen anledning.

4.4. Kommunen står i begrepp att införa ett e-handelssystem

Avtal som löper över en längre tidsperiod läggs enligt uppgift in i avtalsdatabasen e-avrop. Inköpsavdelningen ansvarar för att kommunens ramavtal finns tillgängliga i avtalsdatabasen. Avtal som däremot avser engångsköp läggs in i kommunens diarieföringssystem Castor. Sammanlagt har kommunen ungefär 325 aktiva avtal i avtalsdatabasen, vilket enligt intervjuade motsvarar samtliga som ska inkluderas.

I kommunen har det avsatts budgetmedel för implementering av ett e-handelssystem. Enligt upphandlingsmyndigheten är e-handel ofta förknippat med bland annat ökad användarvänlighet, förbättrad avtalstrohet, effektivare och mer strukturerade inköpsprocesser och bättre möjlighet till uppföljning och analys. Under 2019 fanns dock varken ett spendverktyg eller ett system för e-handel.

Om en leverantörs ekonomi försämrats eller om leverantören gått i konkurs, fångas det upp genom systemen Inyett och e-avrop. Vid osäkerhet kring leverantörernas ekonomi genomförs kreditupplysningskontroller.

4.5. Uppföljningen ska ske i samband med redovisningen av den interna kontrollen

I kommunens *Program för uppföljning och insyn av privata utförare* beskrivs hur nämnden/styrelsen ska informeras om uppföljningen. Bestämmelserna gäller dock inte för samtliga privata utförare. Programmet gäller all den verksamhet som upphandlats inom de flesta verksamhetsområden och som tydligt riktar sig till kommunens medlemmar. Det är inte tydliggjort vilka avtal som i praktiken omfattas av denna formulering.

Nämnderna/styrelsen ansvarar för att uppföljning av privata utförare sker i samband med redovisningen av den interna kontrollen. Det är dock enbart uppföljningen av avtal som

ingåtts efter den 19 september 2018 som ska redovisas. Anledningen är att kommunfullmäktiges program för uppföljning enbart gäller för avtal som tecknades efter det datumet, vilket är dagen för programmets fastställande.

Den interna kontrollen ska redovisas två gånger per år. Granskningen visar att ingen nämnd eller kommunstyrelsen, i samband med dessa tillfällen, har beskrivit utfallet för uppföljningen av privata utförare.

4.6. Vår bedömning

Genom kommunens policy och riktlinje för upphandling finns en grundläggande reglering av inköpsarbetet. Enligt vår bedömning saknas dock ett styrdokument som definierar inköpsprocessen i dess helhet, från planering av upphandling till avtalsuppföljning och återkoppling. I synnerhet saknas riktlinjer för avtalsförvaltningens genomförande och vilka roller som däri ingår. Avsaknaden av fastställda processer och roller i avtalsförvaltningen riskerar leda till att kvaliteten i avtalsförvaltningen blir person- och situationsberoende.

Enligt vår bedömning framgår det inte tydligt av policyn för upphandling vilka avtal som inköpsavdelningen är ansvariga för att följa upp och vilka avtal som verksamheterna ska följa upp. Ansvarsfördelningen mellan inköpsenheten och verksamheterna kan förtydligas i policyn.

Inköpsavdelningen har enligt intervjuad upphandlingsansvarig inte personalresurser att utöva en aktiv roll i avtalsuppföljningens genomförande. Ansvaret för avtalsuppföljningen ligger på respektive förvaltning, varför det åligger dem att säkerställa att detta arbete genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Inköpsavdelningen bör dock, i egenskap av samordnade organ, ta ett större normgivande ansvar för avtalsuppföljningen. För att underlätta avtalsuppföljningen finns skäl för inköpsavdelningen att ta fram vägledningar som stöd för förvaltningarnas avtalsuppföljning. Dessa kan med fördel innehålla information om klassificering och riskanalys av leverantörsbasen, genomförandet av uppföljningen och återkopplingen av avtalsuppföljningen.

I kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare anges att uppföljning ska ske i samband med redovisningen av den interna kontrollen. Skrivningen förtäljer inte om ordet *uppföljning* i detta sammanhang avser avtalsuppföljningen, det vill säga planerade kontroller av utföraren, eller om det syftar på uppföljning i termer av återrapportering. Rimligtvis bör dock kommunfullmäktiges dokument tolkas i enlighet med det senare alternativet. I annat fall skulle avtalsuppföljningen behöva genomföras vid två specifika tillfällen på året. Det kan noteras att ingen granskad nämnd eller styrelse har följt upp resultaten för avtalsuppföljningen i samband redovisningen av den interna kontrollen.

Enligt vår bedömning är det dessutom svårtolkat vilka typer av avtal som omfattas av kommunfullmäktiges program för uppföljning av privata utförare. Av programmet framgår att det omfattar den upphandlade verksamhet som *tydligt* riktar sig till kommunens medlemmar.⁸ Det är utifrån denna formulering inte helt tydligt huruvida de avtal som granskas särskilt i denna rapport omfattas av programmets bestämmelser.

⁸ Härutöver exkluderas fristående förskolor och skolor eftersom de är egna huvudmän för verksamheten och alltså inte är upphandlad verksamhet utan reglerad genom tillståndsgivning.

5. Granskning av avtal

Som tidigare nämnts är ansvaret för kommunens avtalsförvaltning decentraliserad till de olika förvaltningarna. Inköpsavdelningen blir enbart inkopplad vid särskilda händelser, till exempel om det uppstår tvister med leverantörer. För att granska förvaltningarnas avtalsförvaltning har vi inom ramen för denna granskning genomfört ett stickprov. I stickprovet ingår tre avtal med externa leverantörer av tjänster.

5.1. Lägerboende

Den 20 september 2017 beslutade kommunfullmäktige att bygga ett lägerboende. Lägerboendet är ämnat för föreningar, studieförbund och skolor. Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för driften av verksamheten.

Den 11 november 2017 beslutade kultur- och fritidsnämnden att ge kultur- och fritidschefen i uppdrag att genomföra en direktupphandling av arbetet med bokningar, marknadsföring, kundvård, och skötsel av lägerboendet. Utgångspunkten för upphandlingen var enligt uppgift att en eller flera föreningar skulle sköta driften av lägerboendet.

Inledningsvis gick förvaltningen ut med en förfrågan till samtliga föreningar i kommunen. Den 26 februari 2018 godkände kultur- och fritidsnämnden föreslaget avtal med föreningen Onyx. Innan avtalets tecknande granskades föreningens ekonomi.

I samband med att avtalet tecknades utbetalades 250 tkr till föreningen i startbidrag. Startbidraget syftade till att finansiera marknadsföring och resurser för att starta arbetet med driften av lägerboendet. Användningen av startbidraget har granskats av förvaltningen.

Avtalet med Onyx löper över tre år mellan 2018-03-22 och 2021-03-21. Kommunen åtar sig genom avtalet att tillhandahålla en fastighet som fungerar som ett lägerboende och omklädningsrum. I avtalet regleras kommunens och föreningens ansvarsförhållande för skötseln av lägerboendet. Vidare anges bland annat vem som är betalningsskyldig vid skadegörelse och hur intäkterna ska fördelas mellan kommunen och föreningen. Avtalet gör gällande att 40 procent av intäkterna ska tillfalla kommunen, 50 procent Onyx och ytterligare 10 procent till Onyx om föreningen driver verksamheten på ett tillfredsställande sätt.

Hävning av avtalet kan ske om föreningen missköter sina uppgifter, blivit varnad av kommunen och därefter fortsätter att missköta sina åtaganden eller inte svarar på kommunens varning.

Varje kvartal levererar föreningen statistik till kultur- och fritidsförvaltningen i form av bland annat antal besökande grupper, eventuella skador på lägerboendet och klagomål mot lägerboendet eller Onyx. Kommunen har under hela avtalsperioden rätt att kontinuerligt ta del av Onyx bokföring. Om ekonomiska oegentligheter noteras har kommunen rätt att häva avtalet. Förvaltningen har under avtalsperioden inte begärt att få ta del av föreningens bokföring.

Under 2019 genomfördes två uppföljningsmöten. Härutöver har kultur- och fritidsförvaltningen och föreningen kontinuerlig kontakt gällande bokningar och det löpande arbetet. Vid uppföljningsmöten behandlas lägerboendets ekonomi, bokningar och andra frågor som aktualiserats. På uppföljningsmötena förs minnesanteckningar. Dessa justeras

inte. I avtalet regleras inte hur ofta uppföljningsmöten ska genomföras. På sammanträdet den 19 november 2019 informerades nämnden om avtalsuppföljningen.

Det har inte genomförts en riskanalys inför planeringen av avtalsuppföljningen. Enligt intervjuade på kultur- och fritidsförvaltningen har det hittills inte förekommit några avvikelser gentemot avtalet.

5.2. Vår bedömning

Vår bedömning är att avtalshanteringen rörande avtalet med föreningen Onyx i flera delar sker på ett ändamålsenligt sätt. Parternas åtaganden regleras genom avtal och det genomförs löpande uppföljningar av uppdragets genomförande. Dessutom har nämnden informerats om avtalsuppföljningen vid ett nämndsammanträde. Det finns dock skäl att justera anteckningarna som förs vid parternas uppföljningsmöten, för att utgöra ett ändamålsenligt underlag för båda avtalsparter. Dessutom bör avtalsuppföljningen bygga på en dokumenterad riskanalys och i avtalet bör formerna för uppföljningsmöten regleras tydligare.

5.3. Bemanning av sjuksköterskor inom hemvården och särskilt boende

Den 13 mars 2019 tecknade social- och omsorgsförvaltningen ett kontrakt med Vårdkuriren Bemanning AB genom direktupphandling. Kontraktet avser bemanning av sjuksköterskor inom hemvården och särskilt boende.

Direktupphandlingen genomfördes med anledning av sjukfrånvaro på befintlig sjuksköterskepersonal och vakanta tjänster. I början av våren 2019 gjordes bedömningen att patientsäkerheten inom hemvården och särskilt boende inte kunde garanteras med befintlig bemanning. En enhetschef inom förvaltningen genomförde direktupphandlingen. Enbart ett företag tillfrågades att lämna anbud.

I avtalet med Vårdkuriren Bemanning AB regleras konsultkostnaden för bemanningspersonalen. Vidare regleras frågor bland annat om fakturering, uppsägningstid och rekryteringar. Kontraktet gäller tillsvidare med en månads ömsesidig uppsägningstid från båda parter.

I avtalet hänvisas till de allmänna bestämmelserna för personaluthyrning (ABPU-10). De allmänna bestämmelserna reglerar frågor kring till exempel reklamation, hävning av avtal samt ansvarsfrågor. Former för uppföljning framgår inte av avtalet.

Under 2019 har Vårdkuriren Bemanning fakturerat kommunen 1 566 403 kr. I september 2019 kontaktades inköpsavdelningen av äldreomsorgsförvaltningen i syfte att initiera ett arbete med att ta fram ett ramavtal. Vid utgången av september månad hade bolaget fakturerat kommunen 1 099 595 kr. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram ramavtal för bemanning inom omsorgs verksamheten.

Avtalets verksamhetsmässiga aspekter följs upp av samma enhetschef. Enhetschefen har regelbunden kontakt med bolaget och följer upp hur tilldelade konsulter fungerar i arbetet. Uppskattningsvis har enhetschefen och bolaget avstämningar varannan vecka.

Fakturan för bemanningspersonalen kontrolleras av enhetschefen, som stämmer av bland annat nedlagda timmar och timpris. Förvaltningschefen blir regelbundet uppdaterad kring kostnaderna för bemanningspersonalen.

5.4. Vår bedömning

Välfärdstjänster omgärdas sedan 2019 av en särskild upphandlingslagstiftning med en högre beloppsgräns för direktupphandling än vid köp av andra typer av varor eller tjänster. För att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överstigs är det väsentligt att det upprättas ett ramavtal för bemanning av omsorgspersonal.

Enligt vår bedömning förekommer brister i rutinerna för upphandlingen samt uppföljningen av Vårdkuriren bemanning. Enligt kommunens upphandlingspolicy ska minst tre leverantörer tillfrågas vid direktupphandlingar. Detta krav får endast frångås om det föranleds av en förklaring till inköpsavdelningen och att inköpsavdelningen fattar ett beslut om att kravet inte behöver tillämpas. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av underlag som styrker att ett sådant beslut har fattats.

I detta fall tillfrågades enbart en leverantör. Direktupphandlingen strider således mot kommunens interna upphandlingsregler. Vidare bedömer vi att det finns en risk att dokumentationen kopplat till direktupphandlingen är bristande utifrån kraven i LOU. Härutöver kan det utifrån ett oegentlighetsperspektiv ifrågasättas huruvida samma person som genomförde direktupphandlingen och enbart kontaktade en leverantör, också bör ansvara för avtalsuppföljningen.

Avslutningsvis kan konstateras att frågor om uppföljning och dialog inte behandlas i avtalet. Vi rekommenderar att det i avtalet med leverantör framgår utfästelser kring hur avtalsuppföljningen ska bedrivas.

5.5. Ramavtal för tekniska konsulter

Under 2018 upphandlade kommunen, tillsammans med Kustbostäder och Oxelö Energi, tekniska konsulter för tolv delområden. Bland annat upphandlas tekniska konsulter för brand, mark och anläggning samt bygg. Vi har granskat avtalsrelationen med Ramböll för dessa avtal.

För var och ett av dessa delområden upprättades ramavtal. Ramavtalen följer en framtagen mall och är således i det närmaste identiska innehållsmässigt. I ramavtalen regleras bland annat byte av personal, fakturering och avrop. Formerna för uppföljning framgår inte i detalj av avtalen.

I ramavtalen hänvisas till *Allmänna bestämmelser ABK 09 för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsvksamhet*. I de allmänna bestämmelserna regleras bland annat ansvar för skada, hävning av avtalet och tvistelösning.

Både kommunen och Kustbostäder avropar från ramavtalen för tekniska konsulter. Avropen sker i regel efter dialog mellan kommunen och Kustbostäder. Även när kommunen avropar från ramavtalen är det enligt uppgift Kustbostäder som ansvarar för avtalsuppföljningen. Planeringen av avtalsuppföljningen bygger inte på en dokumenterad riskanalys. När kommunen avropar är det i regel Kustbostäders fastighetsförvaltare som genomför

mottagningsattest. Fastighetsekonom på kommunen slutattesterar fakturan. Vid slutattesteringen granskas bland annat timpriset och antalet nedlagda timmar. Det har hittills inte påträffats några större avvikelser i relation till avtalet.

Bolaget är den part som har den dagliga kontakten med leverantören i pågående projekt. Avtalsuppföljningen sker därför av bolaget. Inom större projekt har bolaget avstämningsmöten med Ramböll ungefär varannan vecka. Vid mötena förs det minnesanteckningar. Vi har tagit del av byggmötesprotokoll gällande sanering av Ramdalsskolan. Protokollen godkänns på efterföljande möte utan att signeras.

Kommunens fastighetsekonom tar del av samtliga byggmötesanteckningar i de större investeringsprojekten. Vidare deltar fastighetsekonomerna vid vissa projektmöten och har månatliga avstämningar med Kustbostäder kring budget och projektens genomförande.

5.6. Vår bedömning

Enligt vår bedömning är avtalsuppföljningen av leverantören i flera delar tillräcklig. Det sker löpande uppföljningsmöten med leverantören och fakturorna kontrolleras utifrån bland annat pris och kvantitet. Vi rekommenderar dock att byggmötesprotokollen justeras och att avtalsuppföljningen bygger på en riskanalys. Vidare är vår bedömning att det i avtal med leverantör bör förtydligas hur avtalsuppföljningen ska genomföras.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Finns det en ändamålsenlig process för uppföljning och kontroll av ingångna avtal?	<p>Delvis. Processen för uppföljning och kontroll av ingångna avtal regleras genom kommunens styrdokument för upphandling samt program för uppföljning och insyn av privata utförare. I dessa styrdokument beskrivs ansvar och roller på en övergripande nivå. Enligt vår bedömning saknas en definierad process för avtalsförvaltningen som på ett detaljerat sätt anger de olika stegen i avtalsförvaltningen med tillhörande ansvarsfördelning.</p> <p>Den rådande processen är emellertid inte utan förtjänster. I samband med upphandlingen fattas beslut om roller för avtalsuppföljningen, den avtalsansvarige genomför kontroller under avtalsperioden och synpunkter samlas in vid den förnyade konkurrensutsättningen. För att säkerställa att detta genomförs på ett likvärdigt och systematiskt sätt bör dock processen förtydligas.</p>
Genomförs ändamålsenliga riskanalyser i samband med planeringen av avtalsuppföljningen?	Nej. Inom ramen för vår stickprovsgranskning har vi noterat att det inte finns dokumenterade riskanalyser för berörda avtal. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen, inom ramen för sitt mandat att utfärda riktlinjer för uppföljning av privata utförare, upprätta en struktur för <i>hur</i> och <i>när</i> riskanalyser ska genomföras. I nuläget finns inga anvisningar för hur avtalsförvaltningen ska struktureras, det vill säga hur avtal ska klassificeras och riskbedömas.
Dokumenteras resultaten av genomförda uppföljningar?	Delvis. Vi kan utifrån granskningens stickprov konstatera att en vanlig uppföljningsmetod är uppföljningsmöten med utföraren. Vid dessa möten förs i regel minnesanteckningar, vilket är positivt. Minnesanteckningarna bör dock justeras för att utgöra ett ändamålsenligt underlag för båda avtalsparter.
Finns ändamålsenliga systemstöd och vägledningar för avtalsförvaltningen?	Nej. Under 2019 fanns verken ett spendverktyg eller e-handelssystem. Dessa systemstöd underlättar avtalshanteringen och möjligheten till analys. Enligt vår bedömning är det väsentligt att arbetet fortskrider med att upphandla och implementera ett e-handelssystem. Dessutom är

	<p>vår uppfattning att det finns behov att ta fram vägledningar för avtalsförvaltningen. För att åstadkomma ett enhetligt arbete i kommunen är det till fördel om vägledningen upprättas av inköpsavdelningen och gäller för hela kommunförvaltningen.</p>
<p>Hanterar kommunen identifierade avvikelser utifrån ingångna avtal på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Ja. Vi har inom ramen för granskningen uppmärksammat om ett fall under 2019 där avvikelser gentemot avtal identifierats. Situationen hanterades genom att inköpsavdelningen kopplades in och avtalet hävdades efter utredning av aktuella sakförhållanden. Enligt vår bedömning hanterades situationen på ett lämpligt sätt.</p> <p>I de avtal vi tagit del av finns det reglerat hur avtalsavvikelser ska hanteras.</p>
<p>Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering till ansvarig styrelse/nämnd?</p>	<p>Nej. Enligt kommunfullmäktiges program för uppföljning ska nämndernas uppföljning ske i samband med redovisningen för den interna kontrollen. Vi noterar att ingen granskad nämnd har redovisat en uppföljning av externa utförare vid dessa tillfällen.</p>

Oxelösund den 23 mars 2020

Herman Rask
EY

7. Källförteckning

Intervjupersoner

- Ekonomichef, Oxelösunds kommun
- Upphandlingsansvarig, inköpsavdelningen
- Fastighetsekonom, kommunstyrelseförvaltningen
- Fastighetsförvaltare, Kustbostäder
- Fritidssekreterare, kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef, social- och omsorgsförvaltningen

Dokument

- Avtal med Onyx innebandysällskap gällande drift av lägerboende
- Avtalsförvaltning vägledning (nr 2 2016)
- Budget för lägerboendet på Ramdalen
- Förfrågningsunderlag för ramavtal för tekniska konsulter
- Kommunfullmäktige Mål och budget 2019–2021
- Program för uppföljning och insyn av privata utförare
- Protokoll från byggmöte 2019-11-05 Sanering Ramdalsskolan etapp 6
- Protokoll från byggmöte 2019-11-16 Sanering Ramdalsskolan etapp 6
- Protokoll från byggmöte 2019-11-18 Sanering Ramdalsskolan etapp 6
- Protokoll från byggmöte 2019-12-02 Sanering Ramdalsskolan etapp 6
- Ramavtal för tekniska konsulter
- Riktlinjer för upphandling
- Sammanträdesprotokoll 2017-09-06 Ks § 133
- Sammanträdesprotokoll 2017-11-14 Kfn § 51
- Sammanträdesprotokoll 2018-02-26 Kfn § 8
- Tjänsteskrivelse 2017-10-04 Kfn.2017.36
- Tjänsteskrivelse 2018-02-15 Kfn.2017.36
- Tjänsteskrivelse 2019-11-07 KFN2019.45
- Uppdragsavtal Vårdkuriren Bemanning AB
- Upphandlingspolicy
- Ägardirektiv Kustbostäder i Oxelösund AB