



Granskning av avtalsförvaltning på vård- och omsorgsnämnden

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	5
2. Syfte och revisionsfrågor	5
3. Revisionskriterier	5
4. Ansvarig nämnd	6
5. Metoder	6
6. Projektorganisation	6
7. Lag och styrande dokument	6
Kommunallag (2017:725)	6
Reglemente.....	7
Helsingborgs stads upphandlingspolicy	7
Arbetsinstruktion.....	7
8. Resultat	7
Organisation	7
Uppföljning av avtal	9
Plan för intern kontroll.....	14
9. Slutsatser	15



Sammanfattning

Inom ramen för den interna kontrollen 2018 utförde vård- och omsorgsnämnden en uppföljning om inköp överstigande 100 tkr hade följt stadens och förvaltningens rutiner. Uppföljningen visade att 50 % av 34 granskade fakturor inte hade hanterats korrekt. Avvikelserna berodde främst på att inköp hade gjorts utan en korrekt direktupphandling enligt stadens policy samt att inköp gjorts från andra leverantörer trots att ramavtal fanns. Som åtgärd har vård- och omsorgsförvaltningen tagit fram en ny inköspolicy. Vård- och omsorgsnämnden är ansvarig för att bedriva sin verksamhet med god ekonomisk hushållning vilket gör att det är av vikt att nämnden har en god kontroll av sin avtalsförvaltning.

De förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 2 har noterat en risk för såväl ekonomisk skada, exempelvis skadestånd, som förtroendeskada för staden om nämnden inte har en tillräcklig intern kontroll av förvaltning av avtal för inköp av varor och tjänster. Med anledning av detta har revisorsgrupp 2 beslutat att granska avtalsförvaltning på vård- och omsorgsnämnden.

Syftet med granskningen är att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att det finns en ändamålsenlig organisation för avtalsförvaltning?
- Har nämnden säkerställt att avtal följs upp systematiskt i enlighet med policyn för upphandling inklusive tillämpningsanvisningar?
- Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll av avtalsförvaltning?

Vår sammanfattande bedömning är att vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning där det finns en tydlig organisation och roll- och ansvarsfördelning men att det på vissa punkter finns utrymme för nämnden att förbättra sin interna kontroll för att säkerställa att dokumenterad uppföljning av avtal utförs. Vård- och omsorgsförvaltningen har startat ett arbete för att utveckla sin process för avtalsförvaltning och stadsrevisionen avser att följa upp implementeringen av denna.

Vård- och omsorgsnämnden har ansvar för avtalsförvaltningen på sin förvaltning och av stadens upphandlingspolicy framgår tydligt vilka avtal som nämnden har uppföljningsansvar för. Vård- och omsorgsförvaltningen har under 2019 genomgått en omorganisation och i samband med denna har förvaltningens inköpsorganisation förtydligats med bland annat en ny inköspolicy. Vi har noterat att roller och ansvar är tydligt definierade i inköspolicyn och att policyn finns tillgängliga för alla medarbetare på intranätet. Vi vill dock uppmana förvaltningen att se till att berörda medarbetare har kännedom om policyn.

I stadens upphandlingspolicy och tillämpningsanvisning framgår att uppföljning av avtal ska utföras och att uppföljningen ska dokumenteras. I policyn finns ingen närmre beskrivning av hur uppföljningen ska utföras. Vård- och omsorgsnämnden har därför, i



sin inköspolicy, uttalat att avtal ska följas upp och också hur ansvarsfördelningen för detta ser ut. Vi har i granskningen noterat att det inte finns ett utformat arbetssätt för systematisk uppföljning av inköpsavtal. Dock har förvaltningen, för entreprenadavtal, en rutin för hur uppföljningen ska utföras. Granskningen visar att det finns en otydlighet på förvaltningen på vilket sätt inköpsavtal ska följas upp. Detta har också delvis kunnat konstateras i de stickprov vi har granskat där förvaltningen för vissa avtal inte kunnat visa på en dokumenterad uppföljning. Förvaltningen har själv, som ovan beskrivits, konstaterat behovet av att utveckla uppföljningsarbetet och har startat ett arbete för att tydliggöra sin process. Vi rekommenderar förvaltningen att fortsätta detta arbete för att hitta en ändamålsenlig rutin.

Vi har noterat att vård- och omsorgsnämnden i sin interna kontrollplan 2019 har en kontroll för inköp över 100 tkr. Kontrollen har nämnden även haft 2017 och 2018 och 2018 beslutade nämnden om åtgärd för att hantera de brister som utgör bakgrund till denna granskning. Därutöver har vi noterat att det finns ytterligare interna kontroller för avtalsförvaltning, exempelvis finns en kontroll vid attest av faktura samt uppföljning av avtalstrohet, vilket är bra.

I granskningen har vi även noterat att det finns vissa avvikelser, så som att det inte finns en fullständig avtalsförteckning samt att dokumenterad uppföljning av avtalsvillkor inte alltid har utförts. Vi kan konstatera att det här finns utrymme för en förbättrad intern kontroll.



1. Inledning

Vård- och omsorgsnämnden är för sin verksamhet ansvarig för att säkerställa en ändamålsenlig avtalsförvaltning. Enligt upphandlingsmyndigheten innebär avtalsförvaltning att säkerställa att leverantören uppfyller krav i förfrågningsunderlag och att den upphandlande myndigheten får det som upphandlats. Därtill omfattar avtalsförvaltning även den interna administrationen och avtalstrohet.

Inom ramen för den interna kontrollen 2018 utförde vård- och omsorgsnämnden en uppföljning om inköp överstigande 100 tkr hade följt stadens och förvaltningens rutiner. Uppföljningen visade att 50 % av 34 granskade fakturor inte hade hanterats korrekt. Avvikelserna berodde främst på att inköp hade gjorts utan en korrekt direktupphandling enligt stadens policy samt att inköp gjorts från andra leverantörer trots att ramavtal fanns. Som åtgärd har vård- och omsorgsförvaltningen tagit fram en ny inköspolicy. Vård- och omsorgsnämnden är ansvarig för att bedriva sin verksamhet med god ekonomisk hushållning vilket gör att det är av vikt att nämnden har en god kontroll av sin avtalsförvaltning.

De förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 2 har noterat en risk för såväl ekonomisk skada, exempelvis skadestånd, som förtroendeskada för staden om nämnden inte har en tillräcklig intern kontroll av förvaltning av avtal för inköp av varor och tjänster. Med anledning av detta har revisorsgrupp 2 beslutat att granska avtalsförvaltning på vård- och omsorgsnämnden.

2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att det finns en ändamålsenlig organisation för avtalsförvaltning?
- Har nämnden säkerställt att avtal följs upp systematiskt i enlighet med policyn för upphandling inklusive tillämpningsanvisningar?
- Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll av avtalsförvaltning?

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.



Revisionskriterierna för denna granskning är:

- 6 kap. 6 § kommunallag (2017:725)
- Reglemente för vård- och omsorgsnämnden
- Helsingborgs stads policy för upphandling inklusive tillämpningsanvisningar
- Vård- och omsorgsnämndens delegationsordning och arbetsinstruktion

4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser vård- och omsorgsnämnden.

5. Metoder

Granskningen har innefattat intervju med omsorgsdirektör, administrativ chef, ekonomichef, ekonom tillika inköpssamordnare, verksamhetschefer samt två enhetschefer. Genomgång av dokumentation som lag, vård- och omsorgsnämndens reglemente, Helsingborgs stads policy för upphandling, policys och riktlinjer inom vård- och omsorgsförvaltningen, vård- och omsorgsnämndens resultat av den interna kontrollen 2017 och 2018 samt plan för 2019 har gjorts. Därtill har stadens rutin för avtalstrohet stämts av med tillförordnad inköpschef vid inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen.

I granskningen har vi även utfört en stickprovskontroll av totalt sju avtal, fem som avser avtal för varor och tjänster och två som avser entreprenadavtal. Två avtal har valts från leverantörsreskontran (period 1901-1910) utifrån högst belopp på konto 7510 inhyrd personal och 7493 trygghetslarm. Fem avtal har valts slumpmässigt från förvaltningens avtalsförteckning. Syftet med stickproven har varit att stämna av om avtalen har följts upp i enlighet med stadens upphandlingspolicy samt förvaltningens styrdokument.

6. Projektorganisation

Granskningsansvarig är kommunala revisorn Alexandra Lundgren. Projektdeltagare är kommunala revisorn Tess Jensen. Granskningen utförs på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 2.

7. Lag och styrande dokument

Kommunallag (2017:725)

Vård- och omsorgsnämnden har ansvar för att säkerställa en ändamålsenlig avtalsförvaltning inom sin verksamhet. Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnden inom sin verksamhet ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt och bestämmelser som följer av lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Enligt 6 kap. framgår även att nämnden ansvarar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.



Reglemente

Enligt vård- och omsorgsnämndens reglemente har nämnden som uppdrag att arbeta för att äldre och personer med funktionsnedsättning kan leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Vård- och omsorgsnämnden är enligt reglementet ansvarig för att bedriva sin verksamhet med god ekonomisk hushållning.

Under vård- och omsorgsnämnden lyder vård- och omsorgsförvaltningen och omsorgsdirektören leder verksamheten närmast under nämnden och är inför nämnden ansvarig för densamma. Av reglementet framgår att nämnden ska utfärda instruktioner för omsorgsdirektören och andra befattningshavare som lyder under nämnden.

Helsingborgs stads upphandlingspolicy

Kommunfullmäktige har 2012 antagit en policy för upphandling som gäller för alla nämnder, förvaltningar och bolag. Det är respektive nämnds eller styrelses ansvar att se till så att policyn samt tillämpningsanvisningar efterlevs. Kommunstyrelsen ansvarar för den strategiska styrningen och uppföljningsprocessen inom koncernen. För vård- och omsorgsförvaltningen har omsorgsdirektören enligt policyn ett ansvar att upprätthålla en effektiv inköpsorganisation inom förvaltningen. Därtill har all berörd personal en skyldighet att känna till och följa policyn samt tillämpningsanvisningar.

Arbetsinstruktion

Arbetsinstruktionen för vård- och omsorgsförvaltningen redogör att chefer i Helsingborgs stad har fullt ledningsansvar vilket innebär att de inom sitt ansvarsområde är ansvariga för verksamhet, ekonomi och personal. Omsorgsdirektören har ansvar för att ingå avtal och överenskommelser inom ramen för förvaltningens verksamhet och fastställd budget, upphandling av varor och tjänster inom förvaltningen fastställd budget och se till att det finns en effektiv och ändamålsenlig inköpsorganisation på förvaltningen. Vidare har chefer på förvaltningen ansvar för att ingå avtal och upphandling av varor och tjänster, antingen inom ramen för sin verksamhet och ansvarsområdets fastställda budget eller inom ramen för sin enhet och ansvarsområdets fastställda budget.

8. Resultat

Organisation

Stadens inköps- och upphandlingsorganisation

Den övergripande organisationen för inköp och upphandling är fördelad mellan stadens centrala inköpsenhet vid stadsledningsförvaltning samt respektive förvaltning. I tillämpningsanvisningarna till Helsingborgs stads upphandlingspolicy regleras ansvarsfördelningen och inköpsenheten beskrivs ha ansvar för:

- Stadsövergripande upphandlingar (avser hela upphandlingsprocessen inklusive samtliga beslut, avtalstecknande och uppföljning).
- Specifika upphandlingar för en viss förvaltnings behov som genomförs genom annat upphandlingsförfarande än direktupphandling.



- Framtagande av rutiner för att genomföra uppföljning av stadens inköps- och upphandlingsprocess.

Respektive förvaltning har enligt tillämpningsanvisningarna ansvar för:

- Direktupphandling (helhetsåtagande för hela upphandlingsprocessen).
- Kravställande i specifika upphandlingar.
- Avrop mot ramavtal.
- Uppföljning av sina egna avtal samt framtagande av rutiner för och uppföljning av förvaltningens egna inköpsprocesser.
- I tillämpliga fall ha representanter i de arbetsgrupper som förekommer i upphandlings- och avtalsprocessen vid stadsövergripande upphandlingar och avtal.

Vård- och omsorgsförvaltningens inköpsorganisation

Vård- och omsorgsförvaltningen har sedan 1 januari 2019 en ny organisation och i anslutning till organisationsförändringen har även förvaltningens inköpsorganisation förtydligats. I augusti 2019 implementerade förvaltningen en ny inköspolicy. Policyn är en åtgärd som nämnden beslutade om i samband med uppföljning av den interna kontrollen 2018. Policyn har varit uppe i ledningsgruppen den 3 juni 2019 och på ledningsgruppsmötet som är planerat till den 27 januari 2020 kommer ledningen genomföra en djupare genomgång av innehållet. Policyn har kommunicerats i organisationen genom intranätet, men förvaltningen har noterat att det finns en risk att den inte nått ut i hela organisationen än. Detta är något som även vi har noterat i våra intervjuer då policyn inte varit känd för alla vi träffat.

Policyn beskriver att inköpsorganisation på förvaltningen består av en inköpssamordnare och direktupphandlare. Inköpssamordnaren, som utses av omsorgsdirektören, har bland annat ansvar för att sammanställa och bevaka förvaltningens avtal och behov. På förvaltningen är det en av ekonomerna som är inköpssamordnare. Varje enhet utser en inköpsansvarig och arbetsplatsen utser sina avropare. På förvaltningen finns ungefär 35 inköpsansvariga och 400 avropare. Inköpsansvarig utses av respektive enhetschef och har det övergripande ansvaret och mandatet för organisation av arbetsplatsens inköpsorganisation.

Det framgår av de vi intervjuat att det centrala stödet från förvaltningen avseende avtalsfrågor är bra.

För att ha rätt att genomföra inköp ska avropare och direktupphandlare genomgå utbildning, avroparutbildning respektive direktupphandlingsutbildning, som inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen anordnar. Det är respektive chefs ansvar att se till så att detta görs. Av våra intervjuer framgår att utbildningarna är kända i organisationen och att medarbetare som har någon av ovanstående roll gått relevant utbildning. Det finns en förteckning över förvaltningens avropare och direktupphandlare och respektive chef ska rapportera in eventuella förändringar till inköpssamordnaren.



Vård- och omsorgsnämndens avtal

Vi har noterat att mycket av nämndens behov för inköp av varor och tjänster är täckta i stadens ramavtal, kommunförbundet Skånes avtal och kommunalförbundet Medelpunktens avtal, vilka förvaltningen kan avropa från. Enligt intervjuade enhetschefer är det sällan deras enheter har haft ett behov av att genomföra egna direktupphandlingar. Verksamhetscheferna och de enhetschefer vi i granskningen har intervjuat uppger att de inte har enhetsspecifika avtal inom sina respektive verksamheter där de är avtalsansvariga.

I avtalsförteckningen vi har tagit del av har vård- och omsorgsnämnden ett 20-tal avtal som avser den egna nämnden. Bland annat är det entreprenadavtal, bemanningsavtal för sjuksköterskor, städning och arbetskläder. Förvaltningen har själv noterat att samtliga avtal inte finns med i denna förteckning. På förvaltningen pågår ett arbete med inventering för att upprätta en fullständig förteckning.

System för förvaring av avtal

Vård- och omsorgsförvaltningen har Ciceron som IT-stöd för diarieföring, dokument- och ärendehantering samt nämndshantering. Avtal ska enligt vård- och omsorgsförvaltningens rutin diarieföras och scannas in i systemet. Enligt förvaltningens inköspolicy ska samtliga avtal även registreras i stadens upphandlingsverktyg och avtalsdatabas Kommers. Avtal som upprättas ute i förvaltningens olika verksamheter ska skickas till förvaltningens registrator för registrering. Det framgår dock av våra intervjuer att denna rutin inte alltid efterlevs.

Våra iakttagelser för avsnitt organisation

Ansvarsfördelning mellan inköpsenhet och förvaltning för uppföljning av avtal är tydligt definierad i tillämpningsanvisningarna till Helsingborgs stads upphandlingspolicy. Inköpsenheten har uppföljningsansvar för stadsövergripande avtal och respektive förvaltning har uppföljningsansvar för direktupphandling och andra förvaltningsspecifika upphandlingar som genomförts med annat upphandlingsförfarande.

Vård- och omsorgsförvaltningen har under 2019 genomfört en omorganisation och i samband med förändringen även förtydligat inköpsorganisationen. Förvaltningen har tagit fram en inköspolicy där inköpsorganisation beskrivs samt även definierat rutinerna för inköpsprocessen. Inköspolicyn är kommunicerad genom intranätet och genom våra intervjuer har vi noterat att det finns en risk att den inte har nått ut i hela organisationen än, dock är förvaltningen medveten om det.

Det pågår ett arbete på förvaltningen med att sammanställa en förteckning av samtliga inköpsavtal som är tecknade på vård- och omsorgsförvaltningen. Avtal, sedan tidigare rutin, ska diarieföras och registreras i Ciceron. Enligt ny rutin ska alla avtal dessutom registreras i Kommers.

Uppföljning av avtal

Uppföljningsansvar enligt Helsingborgs stad upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar

Vård- och omsorgsnämnden har enligt Helsingborgs stads upphandlingspolicy ansvar för att följa upp ingångna avtal, som ovan har beskrivits är detta förtydligat i ansvarsfördelningen i tillämpningsanvisningarna. I tillämpningsanvisningarna finns även



ett avsnitt om avtalsuppföljning som reglerar hur uppföljningen ska hanteras inom staden.

I tillämpningsanvisningarna beskrivs avtalsuppföljning vara en process, som exempelvis ett möte med leverantör eller riskanalys av befintligt avtal vars syfte är att säkerställa kvalitet, miljöpåverkan, god totalekonomi och effektiv konkurrens. Målet med avtalsuppföljningen är att den ska generera att avtalade villkor följs, både av staden och av leverantören.

Av tillämpningsanvisningarna framgår att genomförandet av uppföljningen ska anpassas utifrån avtal och bransch. Exempelvis bör uppföljning för avtal med stor omsättning och kända risker vara mer omfattande än uppföljning av mindre avtal med få kända risker. I tillämpningsanvisningar framgår att uppföljningen ska dokumenteras och eventuella åtgärdsplaner ska bekräftas av både staden och aktuell leverantör.

Avtalsuppföljningsansvar enligt inköspolicy

I vård- och omsorgsförvaltningens inköspolicy regleras ramarna för avtalsuppföljning. Det framgår att varje avtal ska ha en avtalsansvarig, vilken vanligast är en chef, projektledare eller någon i en samordnande roll. Avtalsansvarig ska se till att avtal blir upprättade och inlagda i diariet. Avtalsansvarig är även ansvarig för avtalsuppföljning och liksom stadens policy framgår att avtalsuppföljningen ska säkerställa att avtalsvillkor som bland annat pris och krav har följts.

Enligt inköspolicyn har avtalsägaren huvudansvaret för bevakning av avtal och det framgår att det pågår ett arbete på avdelningarna ekonomi- och styrning och administration för att hitta ett arbetssätt för hur förvaltningen bäst kan bevaka sina avtal. Detta arbete ska vara klart under 2020. Tidigare har bevakning av avtal varit personberoende och för att minska sårbarheten ska det framöver vara kopplat till funktion istället. För avtal som är registrerade i Kommers kommer en påminnelse när tiden för avtalsförlängning närmar sig. I Ciceron finns också en möjlighet till att få påminnelse men förvaltningen menar på att de inte har haft en bra struktur och organisation för att kunna använda den.

Olika tillämpning av rutin beroende på avtalstyp

Vi har noterat att stadens upphandlingspolicy och förvaltningens inköspolicy, när det kommer till avtalsuppföljning, inte är inarbetad i vård- och omsorgsförvaltningens arbetssätt för alla avtalstyper. Detta är något som förvaltningen själv har noterat och som ovan beskrivits har förvaltningen inlett ett arbete för att utveckla sin process.

För entreprenadavtal finns det enligt förvaltningen ett tydligt implementerat arbetssätt för uppföljning. Uppföljningen utförs genom dialoger, formaliauppföljning och kvalitetsuppföljning. I kvalitetsuppföljningsplanen, antagen av vård- och omsorgsnämnden januari 2018, framgår att avtalsuppföljning ska utföras enligt förfrågningsunderlag. Det är avdelningen för kvalitet och utveckling som utför avtalsuppföljningen. Nya entreprenadavtal ska följas upp inom sex månader och därefter en gång per år samt vid behov. Avtalsuppföljningen kan även genomföras av föranmälda och oanmälda besök. Resultatet ska sammanställas i rapporter som redovisas till nämnden. Åtgärdsplaner ska upprättas beroende på vad som framkommit i uppföljningen och följs inom sex månader upp av nämnden. Kvalitetsuppföljningsplanen



är för 2020 reviderad och förvaltningen har tagit fram ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som nämnden på sammanträdet i december 2019 beslutade kommer ersätta den nuvarande kvalitetsuppföljningsplanen.

Uppföljningen som utförs i dialogform utförs fyra gånger per år av omsorgsdirektören och den administrativa chefen. De träffar då regionchef och verksamhetschef för respektive utförare. På dessa möten finns alltid en avtalspunkt för genomgång om leverantören lever upp till avtal eller inte, det kan avse både mindre och större ärenden. Dessa dialoger dokumenteras inte. Är det större ärenden som förvaltningen behöver behandla görs detta separat, antingen i skriftform eller vid ett förnyat möte.

Uppföljning i samband med attest

Uppföljning av avtal utförs även i samband med attest av faktura. I stadens attestreglemente framgår att mottagningsattestanten bland annat har ansvar för att kontrollera att varan/tjänsten mottagits eller utförts enligt överenskommelse eller avtal samt att kontrollera att priset överensstämmer med avtal/order/prislista. I beslutsattestantens ansvar ligger bland annat ansvaret att kontrollera att transaktionen överensstämmer med fattade beslut och ligger inom ramen för verksamhetsområdet. Av våra intervjuer framgår att mottagningsattest utförs av administratör på respektive enhet och att administratörerna har kunskap om att stämma av mot exempelvis avtal innan attest.

Uppföljning av avtalstrohet

Varje månad utför den centrala inköpsenheten på stadsledningsförvaltningen uppföljning av avtalstrohet i staden. Det är inte samtliga avtalsområden som följs upp utan urval görs utifrån avtal som har lägre avtalstrohet. Den centrala inköpsenheten går varje månad igenom statistiken med alla stadens inköpsamordnare och inköpsamordnarna återkopplar i sin tur till sina respektive förvaltningar. Det är respektive förvaltnings ansvar att se till att sätta in eventuella åtgärder vid lägre avtalstrohet.

Inköpsenheten använder ett analysverktyg för denna typ av uppföljning. Analysverktyget används för flera olika typer av statistikanalyser. Systemet kategoriserar stadens inköp utifrån vad som står på fakturaraden på e-fakturan, i de fall pappersfaktura skickas kategoriseras inköpet utifrån hur fakturan konterats i ekonomisystemet.

Avtalstrohet mäts i tre nivåer:

1. Köp har gjorts hos en avtalsleverantör eller inte, ingen hänsyn tas här till vad som köpts, enbart huruvida köpet gjorts hos en leverantör staden tecknat avtal med eller ej. Syftet är att mäta hur stor volym, inom olika områden, som går till leverantörer staden i dagsläget saknar avtal med.
2. Rätt kategori varor eller tjänster har köpts hos avtalsleverantören, här mäts i vilken utsträckning staden köper varor/tjänster inom det upphandlade området hos rätt leverantör.
3. Rätt artiklar köps hos ramavtalsleverantören, här mäts i vilken utsträckning staden köper de upphandlade artiklarna hos ramavtalsleverantören.



Vård- och omsorgsförvaltningen utför ingen egen mätning av avtalstrohet. Det resultat som den centrala inköpsenheten tar fram kommuniceras ut till förvaltningens verksamheter.

Under 2019 fram till oktober månad har resultatet av uppföljningen visat på några mindre avvikelser, se tabell nedan.

Avtalstrohet för vård- och omsorgsförvaltningen		
Avtalsområde	Total volym	Andel
Fönsterputsning	150 296	100 %
Gymnastikutrustning	693	64 %
Maskindiskmedel	355 582	98 %
Musikinstrument	9 344	38 %
Möbler	3 308 327	78 %
Profilprodukter	5 931	100 %
Solavskärmningsprodukter	183 958	92 %
Städkem	2 120 515	94 %

Källa: Inköpsenheten

Möbler är det avtalsområde där uppföljningen visat på något lägre avtalstrohet även tidigare år. Som åtgärd har förvaltningen i den nya inköspolicyn bland annat förtydligat rutinen för inköp av möbler. Vidare finns även kommunikation mellan ekonomiavdelningen och respektive enhet om det är någon avvikelse som noteras i uppföljningen.

Utförda stickprov

I detta avsnitt presenteras den stickprovsgranskning som har utförts av sju olika avtal på vård- och omsorgsnämnden. Nedan redogör vi för de noteringar vi har gjort när vi har gått igenom avtal och uppföljningsdokumentation.

För avtalen som avser inköp av varor och tjänster har vi gjort följande noteringar:

- I fyra av avtalen finns avtalade möjligheter för förvaltningen att följa upp avtalsvillkor med leverantören.
- I alla avtal finns olika möjligheter för sanktioner vid eventuella avtalsbrott.
- I granskningen har vi inte tagit del av någon dokumenterad uppföljning av avtalsvillkor för något av de fem avtalen. Att notera är att två avtal är tecknade i början av 2019. För ett av avtalen av vi dock mottagit minnesanteckningar för samverkansmöte som ägt rum tillsammans med leverantören.



För entreprenadavtalen har vi gjort följande noteringar:

- I båda avtalen finns avtalade möjligheter för förvaltningen att följa upp avtalsvillkor med leverantören.
- I båda avtalen finns avtalade möjligheter för sanktioner vid eventuella avtalsbrott.
- Gällande båda avtalen har vi tagit del avtalsuppföljning för 2017 i enlighet med nämndens kvalitetsuppföljningsplan. Uppföljningarna har utgått från krav enligt avtal och förfrågningsunderlag. I de båda fallen bedömde förvaltningen att utförarna inte levde upp till alla avtalade krav och krävde att utförarna åtgärdade bristerna. Nedan redogörs för uppföljningarna:
 - Avtal 1: Förvaltningen följde upp avtalet i oktober 2017 och uppföljningen är dokumenterad. Återrapportering till vård- och omsorgsnämnden i oktober 2017 där nämnden beslutade att ge omsorgsdirektören i uppdrag att vidta åtgärder i enlighet med gällande avtal. Förvaltningen följde upp åtgärderna i november 2017 och uppföljningen är dokumenterad. Återrapportering till nämnden i december 2017 och nämnden beslutade, i enlighet med ordförandes förslag, att godkänna vidtagna åtgärder och lägga uppföljningen till handlingarna.
 - Avtal 2: Förvaltningen följde upp avtalet i december 2017 och uppföljningen är dokumenterad. Återrapportering till vård- och omsorgsnämnden i januari 2018 och nämnden beslutade att ge omsorgsdirektören i uppdrag att vidta åtgärder i enlighet med gällande avtal. Förvaltningen följde upp åtgärderna i mars 2018 och uppföljningen är dokumenterad. Återrapportering till nämnden i april 2018 och nämnden beslutade att godkänna de vidtagna åtgärderna och lägga uppföljningen till handlingarna.
- Vi har inte mottagit någon dokumenterad uppföljning för 2018 och 2019. Enligt förvaltningens information utfördes till följd av resursbrist och en avvaktande omorganisation inte någon dokumenterad avtalsuppföljning 2018. Förvaltningen uppger dock att de hade uppföljning i dialogform enligt sin rutin. Förvaltningen har under november 2019 haft uppföljning för ett av avtalen där arbetet med dokumentation pågår. Uppföljning av det andra avtalet är planerat till mitten av december 2019.

Våra iakttagelser för avsnitt uppföljning av avtal

Vård- och omsorgsnämnden har ansvar att se till att förvaltningen, i enlighet med stadens upphandlingspolicy, följer upp ingångna avtal. I tillämpningsanvisningarna tydliggörs att förvaltningen ska anpassa uppföljningen beroende på vilken typ av avtal det avser samt att uppföljningen ska dokumenteras. Även i förvaltningens inköspolicy beskrivs uppföljningsansvaret.



Enligt stadens och förvaltningens styrdokument ska avtalen följas upp men det finns inte någon tydligare definition av tillvägagångssätt. Vi har dock noterat att det finns en dokumenterad rutin för hur entreprenadavtal ska följas upp. Förvaltningen har själv noterat att de behöver utveckla sin process för hantering av avtal och har startat ett sådant arbete.

Den centrala inköpsenheten följer upp avtalstrohet för hela staden och varje år väljs ett antal olika avtalsområden ut. Vård- och omsorgsförvaltningen gör ingen egen uppföljning av avtalstrohet. Vi har noterat att det finns några mindre avvikelser och framförallt är det avtalsområde möbler som har något lägre avtalstrohet. Förvaltningen har gjort en åtgärd för detta genom att förtydliga rutinen för inköp av möbler i sin inköspolicy.

I stickproven har vi noterat att det inte finns någon dokumenterad uppföljning av avtalsvillkor för de inköpsavtal vi har granskat. För entreprenadavtalen har vi noterat att det finns dokumenterad uppföljning av avtalen för 2017 och för 2019 har en uppföljning genomförts där arbetet med dokumentation pågår och en är planerad att utföras under året. För 2018 har förvaltningen uppgett att de till följd av resursbrist och en avvaktande omorganisation inte har utfört någon dokumenterad avtalsuppföljning, dock har uppföljning i dialogform utförts.

Plan för intern kontroll

I granskningen har vi tagit del av vård- och omsorgsnämndens uppföljning av intern kontrollplan 2017 och 2018 samt plan för 2019. 2017 och 2018 hade nämnden en kontroll för processen inköp som avsåg att granska om inköp överstigande 100 tkr följt stadens och förvaltningens rutiner. 2017 granskades alla externa fakturor som bokförts som investering. Totalt var detta 16 fakturor och resultatet av nämndens granskning visade att 50 % hade hanterats i enlighet med riktlinjerna. För sex fakturor hade fakturabeloppet överstigit beslutatens mandat, en faktura var en otillåten direktupphandling och en faktura överskred beloppet i beslutatens mandat samt att en förnyad konkurrensutsättning borde ha utförts. Av rapporten för uppföljningen framgår inte om nämnden beslutade om någon åtgärd.

2018 hade samma kontroll för processen inköp utförts inom ramen för nämndens interna kontroll. Resultatet av granskningen visade, som nämns i bakgrunden till vår granskning, att 50 % av 34 granskade fakturor (undantag hyror, entreprenader och interna fakturor) hade hanterats korrekt. Avvikelseerna visade bland annat att korrekt direktupphandling inte hade genomförts och att förvaltningen inte följt ramavtal. Av rapporten för uppföljningen framgår att åtgärd för processen är en ny inköps- och direktupphandlingsrutin. Enligt den interna kontrollen har även en kontroll av processen avtalsuppföljning utförts gällande kvalitetsuppföljning för nämndens entreprenadavtal. Resultatet visade att kvalitetsuppföljningar var genomförda på samtliga entreprenader enligt plan.

I 2019 års intern kontrollplan är granskning av processerna avseende inköp och avtalsuppföljning likt 2018 med och kommer att följas upp.

Våra iakttagelser för avsnitt plan för intern kontroll

Vi kan notera att vård- och omsorgsnämnden har uppmärksammat inköpsprocessen som ett riskområde eftersom de har beslutat att ha en kontroll för inköp över 100 tkr 2017,



2018 och 2019. Resultatet av kontrollen under 2017 och 2018 har visat på avvikelser och förvaltningen har 2018 satt in en åtgärd i form av en inköspolicy.

9. Slutsatser

Vår sammanfattande bedömning är att vård- och omsorgsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning där det finns en tydlig organisation och roll- och ansvarsfördelning men att det på vissa punkter finns utrymme för nämnden att förbättra sin interna kontroll för att säkerställa att dokumenterad uppföljning av avtal utförs. Vård- och omsorgsförvaltningen har startat ett arbete för att utveckla sin process för avtalsförvaltning och stadsrevisionen avser att följa upp implementeringen av denna.

Har nämnden säkerställt att det finns en ändamålsenlig organisation för avtalsförvaltning?

Vård- och omsorgsnämnden har ansvar för avtalsförvaltningen på sin förvaltning och av stadens upphandlingspolicy framgår tydligt vilka avtal som nämnden har uppföljningsansvar för. Vård- och omsorgsförvaltningen har under 2019 genomgått en omorganisation och i samband med denna har förvaltningens inköpsorganisation förtydligats med bland annat en ny inköspolicy. Vi har noterat att roller och ansvar är tydligt definierade i inköspolicyn och att policyn finns tillgängliga för alla medarbetare på intranätet. Vi vill dock uppmana förvaltningen att se till att berörda medarbetare har kännedom om policyn.

Har nämnden säkerställt att avtal följs upp systematiskt i enlighet med policyn för upphandling inklusive tillämpningsanvisningar?

I stadens upphandlingspolicy och tillämpningsanvisning framgår att uppföljning av avtal ska utföras och att uppföljningen ska dokumenteras. I policyn finns ingen närmre beskrivning av hur uppföljningen ska utföras. Vård- och omsorgsnämnden har därför, i sin inköspolicy, uttalat att avtal ska följas upp och också hur ansvarsfördelningen för detta ser ut.

Vi har i granskningen noterat att det inte finns ett utformat arbetssätt för systematisk uppföljning av inköpsavtal. Dock har förvaltningen, för entreprenadavtal, en rutin för hur uppföljningen ska utföras. Granskningen visar att det finns en otydlighet på förvaltningen på vilket sätt inköpsavtal ska följas upp. Detta har också delvis kunnat konstateras i de stickprov vi har granskat där förvaltningen för vissa avtal inte kunnat visa på en dokumenterad uppföljning. Förvaltningen har själv, som ovan beskrivits, konstaterat behovet av att utveckla uppföljningsarbetet och har startat ett arbete för att tydliggöra sin process. Vi rekommenderar förvaltningen att fortsätta detta arbete för att hitta en ändamålsenlig rutin.

Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll av avtalsförvaltning?

Vi har noterat att vård- och omsorgsnämnden i sin interna kontrollplan 2019 har en kontroll för inköp över 100 tkr. Kontrollen har nämnden även haft 2017 och 2018 och 2018 beslutade nämnden om åtgärd för att hantera de brister som utgör bakgrund till denna granskning. Därutöver har vi noterat att det finns ytterligare interna kontroller för avtalsförvaltning, exempelvis finns en kontroll vid attest av faktura samt uppföljning av avtalstrohet, vilket är bra.



I granskningen har vi även noterat att det finns vissa avvikelser, så som att det inte finns en fullständig avtalsförteckning samt att dokumenterad uppföljning av avtalsvillkor inte alltid har utförts. Vi kan konstatera att det här finns utrymme för en förbättrad intern kontroll.

.....

Alexandra Lundgren
Kommunal revisor

