


Granskning av kommunens avtalshantering

Eslövs kommun



Malin Lundberg &
Tyko Ager

Datum 2022-02-08

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3	Genomförande och avgränsning	4
2.4	Revisionskriterier	5
3	Organisation	7
3.1	Inköps- och upphandlingsorganisationen i Eslövs kommun	7
3.1.1	Riktlinjer för inköp och upphandling	7
3.1.2	Rutin för registrering av avtal	8
3.1.3	Signering av avtal	10
3.1.4	Avtalsförlängning.....	10
3.2	Bedömning	10
4	Kvalitén vid utformning av avtal	12
4.1	Stickprovskontroller	12
4.2	Kommentarer till stickprov.....	16
5	Avtalsuppföljning	17
5.1	Övergripande iakttagelser.....	17
5.2	Kommunövergripande avtalsuppföljning	17
5.3	Avtalsuppföljning i kommunens verksamheter	17
5.4	Avvikelse rapportering	18
5.5	Bedömning	19
6	Slutsats	20
6.1	Rekommendationer	21
7	Källförteckning	22

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Eslövs kommun granskat kommunstyrelsen, barn- och familjenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, servicenämnden och vård- och omsorgsnämnden i syfte att bedöma kvalitetssäkringen vi utformande av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

Granskningsresultaten grundas på genomförda stickprov, intervjuer och dokumentstudier. Stickproven är baserade på ett slumpmässigt urval av sammantaget 13 avtalsdokument från kommunstyrelsen och nämnderna. Avtalen har kontrollerats mot sju kontrollfrågor grundade i tidigare granskningar av liknande karaktär, Eslövs kommuns riktlinjer för avtalshantering, avtalsmall och checklista.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna tillsammans har en avtalshantering som till stor del är ändamålsenlig. Vår bedömning grundar sig på att det finns en ändamålsenlig organisation för avtalshantering och att det till stor del finns en god kvalitet vid utformningen av avtal. Nya avtal har till stor del någon form av uppföljningsaktivitet genomförd.

Det är dock vår bedömning att kunskapen om rådande riktlinjer och rutiner ute i verksamheterna behöver stärkas. Därutöver kan avtalsuppföljningen och arbetet med avvikelserapportering förbättras så att alla avtal har en plan för uppföljning som följs. Gällande intern kontroll ser vi sammantaget att avtalshantering inte ingår i någon risk- och väsentlighetsanalys.

Avslutningsvis skulle det gynna alla förbättringsområden om en fullständig och överblickbar avtalsdatabas fanns att tillgå.

Utifrån granskningsresultaten rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- ▶ Se över hur avtal registreras och förvaras.
- ▶ Säkerställa att alla som tecknar och hanterar avtal har god kännedom om rutiner och riktlinjer.
- ▶ Säkerställa att riktlinjer och mallar efterlevs.
- ▶ Säkerställa att avtalsuppföljning sker.
- ▶ Stärka den interna kontrollen och se till att avtalshantering blir riskbedömd.
- ▶ Förtydliga rutiner för avvikelserapportering och säkerställa att de följs.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Eslövs kommun ingår årligen en mängd avtal. Bristande riktlinjer, rutiner, kompetens och uppföljning av avtal riskerar att medföra stora kostnader för en kommun. Mot bakgrund av identifierade risker avseende avtal som tecknas vid inköp och upphandling finns anledning att granska kommunens kvalitetssäkring vid utformande av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

I de fall efterlevnad och uppföljning av avtal brister riskerar det att medföra onödiga kostnader för kommunen och därtill kan dess förtroendekapital rubbas om kommunens intressen i avtalen inte efterlevs.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska kommunens kvalitetssäkring vid utformande av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Gransknings syfte har varit att bedöma kommunstyrelsens och nämndernas kvalitetssäkring vid utformande av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att det finns en ändamålsenlig organisation för deras avtalshantering?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna kvalitén vid utformning av avtal?
 - Finns definierade avtalsparter?
 - Framgår avtalets avsikt?
 - Är avtalen tidsbestämda?
 - Framgår det av avtalet hur den avtalade tjänsten/produkten ska följas upp?
- ▶ Finns tillräckliga rutiner för avtalsuppföljning?
 - Är kontrollerna tillräckliga i omfattning, kvalitet, innehåll och antal och har de relevant fokus?
 - Analyseras resultaten av genomförda avtalsuppföljningar?
 - Finns rutiner som förhindrar att förlängning av avtal sker automatiskt?

2.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen är avgränsad till avtalshantering gällande inköp av tjänster och varor. Kommunens avtalshantering har granskats genom en dokumentanalys och intervjuer med den centralt placerad inköps- och upphandlingsavdelningen och med samtliga förvaltningar. Därtill har 13 stickprov av avtal från de intervjuade förvaltningarna och den centrala avdelningen kontrollerats.

Avtalen har kontrollerats utifrån sju kontrollfrågor baserade på revisionsfrågorna, tidigare granskningar av liknande karaktär samt kommunens riktlinjer för avtalshantering och checklista. Kontrollpunkterna är följande:

- ▶ Finns definierade avtalsparter?
- ▶ Framgår avtalets avsikter?
- ▶ Är avtalen tidsbestämda?
- ▶ Återfinns möjligheten att bryta avtalet i förtid samt framgår uppsägningstid?
- ▶ Är avtalet korrekt undertecknat?
- ▶ Framgår det av avtalet hur den avtalade tjänsten/produkten ska följas upp?
- ▶ Beaktas miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet?

2.4 Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

- ▶ Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1 145) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande, öppet, sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda. Direktupphandlingsgränsen var vid granskningstillfället och fram till 2022-01-31 på 626 284 sek. Därefter höjs gränsvärdet till 700 000 sek. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling.

Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

1. Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
2. Pris
3. Kostnad¹

¹ Enligt LOU (2016:1 145) avser kostnad den totala kostnad som ett avtal innebär, exempelvis kommunens omställningskostnader i samband med tecknande av avtal.

▶ Policy för inköp och upphandling

Enligt befintlig policy i Eslövs kommun ska offentlig upphandling användas som ett strategiskt verktyg för att göra goda affärer. I gällande policy ingår följande inriktningsmål:

- ▶ Effektiva inköp - upphandling ska motsvara verksamhetens faktiska behov.
- ▶ Affärsmässighet - Ingångna avtal ska följas och Eslövs kommun ska agera som en god affärspartner.
- ▶ En väl fungerande konkurrens - upphandlingar ska vara utformade på ett sätt som möjliggör ett ökat leverantörsdeltagande.
- ▶ Mångfald av leverantörer och innovativa lösningar
- ▶ Miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling
- ▶ Säker upphandling - Informationssäkerhet, säkerhetsskydd och dataskydd ska säkerställas i samtliga upphandlingar.

3 Organisation

3.1 Inköps- och upphandlingsorganisationen

Från intervju med berörda funktioner i Eslövs kommun framgår att nuvarande struktur med en centralt placerad inköps- och upphandlingsavdelning för genomförande av upphandlingar av varor och tjänster är nyinrättad och har enligt uppgift funnits sedan september 2020. Tidigare låg ansvaret för verksamhetsspecifika upphandlingar ute i förvaltningarna med egna upphandlare. I samband med omorganiseringen antog kommunstyrelsen nya riktlinjer för inköp och upphandling², där avtalsägarskapet är förtydligat utifrån vilken kategori av upphandling som avses. Dessa är riktade till samtliga nämnder och kommunstyrelsen. På inköps- och upphandlingsavdelningen finns sex upphandlare, två e-handlare samt en inköpsamordnare och avdelningschef. Nedan redogörs för befintliga riktlinjer gällande avtalshantering samt arbetet med avtalshantering enligt intervjusvar och mottagna dokument.

3.1.1 Riktlinjer för inköp och upphandling

Av kommunens riktlinjer för inköp och upphandlingar framgår att Eslövs kommun har en samordnad upphandlingsfunktion avseende varor och tjänster. Samtliga annonseringspliktiga³ upphandlingar av varor och tjänster genomförs av inköps- och upphandlingsavdelningen på kommunledningskontoret, med stöd av sakkunniga referenspersoner från berörda förvaltningar. Till den samordnade upphandlingsfunktionen ingår ej de upphandlingar som rör kommunens planarbete, projektering samt genomförande av bygg och driftentreprenad. Inköps- och beställarfunktionen är decentraliserad, vilket innebär att inköp och beställningar från befintliga avtal görs av medarbetare i respektive förvaltning.

Följande funktioner finns inom kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet:

- ▶ Inköps- och upphandlingsavdelningen: Kommunövergripande ansvar för kommunens upphandlingar av varor och tjänster. Ansvarar även för att ta fram styrdokument och besluta om riktlinjer och rutiner. Därtill ansvarar de för kompetensutveckling inom varu- och tjänsteupphandlingsområdet.
- ▶ Inköpsansvarig: Utsedd av förvaltningschef på respektive förvaltning. Ansvarar för att upphandlingsbehovet bereds och beslutas i nämnd. Kommunicerar med inköps- och upphandlingsavdelningen och ser till att information och material når ut till förvaltningens samtliga verksamheter.
- ▶ Inköpsgrupp: Inköpsansvariga från respektive förvaltning och kommunens bolag samt medarbetare från inköps- och upphandlingsavdelningen. Träffas fyra gånger per år för information och kunskapsutbyte.
- ▶ Beställare: Den som beställer varor och tjänster från kommunens upphandlade avtal, främst via kommunens beställningsportal. Ansvarar för

² Antaget av kommunstyrelsen 2020-09-01 att gälla från och med 2020-10-15.

³ Annonseringspliktiga varor överstiger direktupphandlingsgränsen.

att reklamera vid fel och brister i sina egna beställningar till leverantören och rapportera avvikelser till avtalsägaren.

- ▶ Direktupphandlare: Utses av respektive förvaltning och genomför upphandlingar som understiger direktupphandlingsvärdet⁴. Om direktupphandlingen inte överstiger 100 000 sek genomförs upphandlingen av aktuell förvaltning. Över 100 000 och inom direktupphandlingsvärdet ska förvaltningens inköpsansvarig kontakta inköps- och upphandlingsavdelningen samtidigt som det råder dokumentationsplikt och kommunens upphandlingssystem ska användas.
- ▶ Upphandlare: Genomför annonseringspliktiga upphandlingar. Sitter på kommunledningskontoret i inköps- och upphandlingsavdelningen.
- ▶ Referensgrupp: Upphandlare och sakkunniga representanter från berörda förvaltningar för upphandlingsprojekt.

Inom kommunen finns tre kategorier för anskaffningar: *kommunövergripande*, *samordnad* och *verksamhetsspecifik*. Klassificeringen finns för att tydliggöra vilken delegationsordning som är tillämplig samt hur avtalsägarskapet och ansvar ska fördelas. Kommunövergripande anskaffningar berör samtliga förvaltningar och kan exempelvis omfatta kontorsmaterial. Samordnad upphandling berör fler än en men inte samtliga förvaltningar. Verksamhetsspecifika upphandlingar berör en enskild förvaltning eller avgränsad verksamhet.

Samtliga upphandlade avtal ska innehålla vem som är avtalsägare enligt kommunens riktlinjer. För de kommunövergripande avtalen är alltid inköps- och upphandlingsavdelningen avtalsägare. Samordnade avtal ägs gemensamt av de förvaltningar som har behovet. De verksamhetsspecifika avtalen ägs av berörd förvaltning. Avtalsägaren är alltid ytterst ansvarig för avtalsförvaltningen. Avtalsförvaltningsplaner som upphandlare har som rutin att ta fram syftar till att hjälpa avtalsägaren att förvalta avtalet under avtalstiden. Beslut rörande avtal kan inte överlåtas på annan än avtalsägare, medan övriga delar av avtalsförvaltningen fördelas mellan olika roller i avtalsförvaltningsplanen.

3.1.2 Rutin för registrering av avtal

Enligt riktlinjer för inköp och upphandling ska samtliga upphandlade avtal registreras i kommunens databas för en enhetlig hantering. De förvaltningar som genomför egna upphandlingar ska vid avtalsregistrering vända sig till aktuell kontaktperson på inköps- och upphandlingsavdelningen. De system som används är dokument- och ärendehanteringssystemet Platina, verksamhetssystemet för upphandling och avtalshantering Tendsign samt direktupphandlingsmodulen. I kommunens informations- och dokumenthanteringsplan finns en allmänt hållen text som fastställer att om kommunen har en separat avtalsmodul ska avtalen registreras där. Därutöver står att ingångna avtal genom upphandling ska diarieföras och registreras i närarkiv/verksamhetssystem.

⁴ Den aktuella direktupphandlingsgränsen återfinnas på upphandlingsmyndighetens hemsida: [Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser | Upphandlingsmyndigheten](#). Fram till 2022-01-31 är gränsen vid 626 284 sek. Därefter höjs gränsvärdet till 700 000 sek.

Kännedomen om gällande riktlinjer och rutiner kring registrering av avtal varierar inom kommunen. Enligt mottaget svar finns det inget centralt beslut eller krav i kommunen att avtal ska registreras och arkiveras i ett centralt system för diarieföring. Vid intervjuer får vi inte helt samstämmiga svar kring hur avtal ska ordnas/registreras i kommunen. Den centrala inköps- och upphandlingsavdelningen framhåller att samtliga av deras upphandlade avtal registreras på två ställen: i Platina och i Tendsign. Det framgår vidare att tanken är att avtalen ska förvaras i båda systemen, i Platina för att tillgängliggöra avtalen för allmänheten då de är upprättade handlingar samt i Tendsign för att uppfylla lagkrav på e-upphandling och upphandlings- och avtalsdokumentation.

Enligt mottaget svar från inköpssamordnare vid sakgranskningen fyller registreringen i två system flera skilda syften. Platina används för diarieföring men fyller även en viktig funktion i den politiska beslutsprocessen. Inköpssamordnaren menar att det är av juridisk betydelse för avtalets giltighet att det registreras i kommunens diariesystem och blir anmält som delegationsbeslut till kommunstyrelsen och ansvarig nämnd för att avtalet ska vinna laga kraft.

Vidare beskriver inköpssamordnaren att Tendsign är ett kvalitetssäkrat verksamhetsstöd och kan likställas med att alla verksamheter har separata verksamhetssystem inom bygglov, kvalitetsledning, rekrytering med mera. Syftet med att samla leverantörsavtalen i Tendsigns avtalsdatabas är att tillgängliggöra för kommunens beställare vilka avtal som finns så att avtalen efterlevs. Vidare är Tendsign inköps- och upphandlingsavdelningens ärendehanteringssystem som ska säkerställa att upphandling i Eslövs kommun har kvalitetssäkrade processer, både i förhållande till lagstiftning, leverantörer och anställda. Systemet kan samla in avvikelser, effektiviserar administration och säkrar bevakningar för de aktiviteter som lagts in under avtalsperioden. Inför anskaffning av ett nytt dokument och ärendehanteringssystem ställs krav att informationen kan konfigureras mellan de olika systemen.

Med syfte att rätt avtalsuppgifter diarieförs i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem har det inom kommunen tagits fram en checklista. I mottaget dokument framgår följande punkter:

- ▶ Avtalets löptid
- ▶ Förlängningsklausuler
- ▶ Bevakning (när påminnelser ska ske)
- ▶ Avtalsägare och avtalsgrupp (dit påminnelserna ska skickas)
- ▶ Påminnelsernas textinnehåll, t ex "Inför upphörande av avtal. Avtalet går ut 0000-00-00 med möjlighet till förlängning ett år. Avisering om förlängning ska ske senast 6 månader innan avtalstidens utgång", se även MALL Rutiner för avtalspublicering i avtalsdatabasen
- ▶ Avtalstyp (ramavtal, avtal, avropsavtal, leveransavtal, uppdragsavtal etc)

3.1.2.1 Uppfattningen i verksamheterna

En intervjuad anger att avtal över direktupphandlingsgränsen registreras i Platina och i Tendsign samtidigt som avtal under gränsen endast registreras i Platina. Baserat på de sammanlagda intervjusvaren används främst Platina för avtalsregistrering, och i andra hand Tendsign.

Vidare från intervju med inköps- och upphandlingsavdelningen framgår att ett enhetligt arbetssätt beträffande avtalsregistrering inte är fullt inarbetat ännu. Uppfattningen som förmedlas är att riktlinjer och rutiner finns på plats men att det krävs mer tid för att dessa ska systematiseras ute i samtliga förvaltningar. Det framkommer vid en del intervjuer att verksamheterna har blivit av med resurser men att vissa arbetsuppgifter som tidigare låg på dessa resurser fortfarande förväntas genomföras i verksamheten. Det understryks dock att det finns en pågående dialog om den slutliga ansvarsfördelningen.

Otydligheten gällande registrering medför att det är komplicerat att få en fullständig bild över kommunens avtal. Det försvårar därmed möjligheten att ta ut fullständiga avtalslistor för kommunen eller för specifika verksamheter. Flertalet av inskickade avtalslistor som efterfrågades i samband med stickproven behövde sammanställas manuellt.

3.1.3 Signering av avtal

I Eslövs kommun tillämpas fysiska underskrifter av besluts- och avtalsdokument. Kommunen erbjuder även digital signering men användandet av privat bankID för underskrifter går i dagsläget inte att utkräva av kommunens anställda. Oavsett form registreras varje upphandling sedan september 2020 med ett diarienummer som styrs av upphandlingens klassificering och är spårbart i alla system. Diarienumret i varje upphandling framgår i samtliga upphandlingsdokument. I rutin från 2021-11-09 framgår att upphandlaren ansvarar för att ladda upp scannad kopia i båda systemen Tendsign och Platina. Diarieföring i Platina görs av en registrator. Därutöver ska, i förekommande fall, det fysiska originalet arkiveras. Enligt intervjusvar bör pappersversioner undvikas i möjligaste mån.

3.1.4 Avtalsförlängning

I rådande riktlinjer framgår att avtalsägaren ansvarar för beslut om förlängningar av avtal. När avtal registreras ska aviseringar, enligt kommunens rutiner, om eventuell förlängning ske enligt förlängningsklausulen i avtalet. Enligt intervjusvar finns påminnelsefunktioner i både Platina och Tendsign. På inköps- och upphandlingsavdelningen används påminnelsefunktionen i Tendsign samt i Platina för avtalsägare som saknar tillgång till Tendsign. Ute i förvaltningarna varierar tillvägagångssättet. En förvaltning anger att de använder påminnelsefunktionerna i båda systemen samt en intern lista för att uppmärksamma när avtal går ut och eventuella förlängningar behöver genomföras. En annan förvaltning anger att de främst utgår från en intern lista för att övervaka avtalstider och eventuella avtalsförlängningar.

3.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna till stor del säkerställer att det finns en ändamålsenlig organisation för avtalshantering. Den nyligen införda inköps- och upphandlingsavdelningen medför en centraliserad organisation med ansvar för en stor del av avtalshanteringen för upphandlade varor och tjänster inom kommunen. I kombination med praktiskt stöd till förvaltningarna finns etablerade riktlinjer, rutiner och mallar som skapar förutsättningar för en ändamålsenlig

avtalshantering. Vi ser dock att det kvarstår arbete för förvaltningarna att arbeta in framtagna rutiner i verksamheterna och att det finns arbetsuppgifter där ansvarsfördelningen inte ännu är fullt tydliggjord.

Det är vår bedömning att kunskapen om rådande riktlinjer och rutiner ute i verksamheterna behöver stärkas. Det finns också behov av att tydliggöra hur färdigtecknade avtal ska hanteras. Vi ser det som en brist att registrering av avtal inte sker på ett likvärdigt sätt, vilket försvårar möjligheten att få en fullständig överblick och en systematik.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Se över hur avtal registreras och förvaras.
- ▶ Säkerställa att alla som tecknar och hanterar avtal har god kännedom om rutiner och riktlinjer.

4 Kvalitén vid utformning av avtal

4.1 Stickprovskontroller

I stickprovsgranskningen har sammantaget 13 slumpmässigt valda avtal kontrollerats. Nedan följer tabeller för de granskade avtalen från kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, servicenämnden, barn- och familjenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Avtalen har kontrollerats utifrån följande frågor:

- ▶ Finns definierade avtalsparter?
- ▶ Framgår avtalets avsikter?
- ▶ Är avtalen tidsbestämda?
- ▶ Återfinns möjligheten att bryta avtalet i förtid samt framgår uppsägningstid?
- ▶ Är avtalet korrekt undertecknat?
- ▶ Framgår det av avtalet hur den avtalade tjänsten/produkten ska följas upp?
- ▶ Beaktas miljömässig⁵, ekonomisk⁶ och social hållbarhet⁷?

Urvalet av frågor baseras på revisionsfrågorna, tidigare granskningar av liknande karaktär samt Eslövs kommuns riktlinjer för avtalshantering, avtalsmall och checklista. Hållbarhetsaspekten återfinns i kommunens policy samt riktlinjer för inköp och upphandlingar, där inköps- och upphandlingsenheten har tagit fram en strategi för hållbar anskaffning. Riktlinjerna började gälla 2020-10-15. För tydlighet presenteras frågan beträffande hållbarhet i tre delar i tabellerna nedan. I tabellerna framgår nämnda kontrollfrågor samt avtalsparterna för de granskade avtalen.

Tabell 1. Resultat av avtalsgranskningen.

Kultur och fritid	Lega Online	Mats Kläpp
Definierade avtalsparter	Ja	Ja
Avtalets avsikter	Ja	Ja
Avtalstid	Ja. Från 2020-12-01. Avtalet förnyas dock automatiskt.	Ja. Gäller från 2019-01-18.

⁵ Att det ställs krav som syftar till en minskad negativ miljöpåverkan. Exempelvis krav på fossilfritt eller förnyelsebara bränslen.

⁶ Med hjälp av till exempel en livscykelkonstads-kalkyl väljs produkter som ger mest värde baserat på en total kostnad över tid. Ekonomisk hållbarhet gäller kostnader som direkt belastar organisationen.

⁷ Innebär tillgänglighet, arbetsrättsliga villkor, barns rätt, jämlikhet, sysselsättning, trygghet med mera. Om arbetet utförs i Sverige eller i EU ska en behövighetsbedömning göras gällande villkor för lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal

Avtalsuppsägning	Ja	Ja
Korrekt undertecknat	Ja. Befattning för undertecknande saknas dock.	Ja. Undertecknat av förvaltningschef.
Uppföljning	Nej	Ja
Miljömässig hållbarhet	Nej	N/A ⁸
Social hållbarhet	Nej	N/A
Ekonomisk hållbarhet	Nej	N/A
Kommentar	Det framgår ej av avtalen om hållbarhetsperspektiven har beaktats i enlighet med kommunens riktlinjer. Avtalet med Mats Kläpp inledes före befintliga riktlinjer trädde i kraft. Avtalet med Lega Online saknar även uppföljning och förnyas automatiskt. Automatisk förlängning av avtal ökar risken att avtal överskrider den maximala gränsen på fyra år samt motsäger målet att avtal inte får löpa på obestämd tid. Vi finner inga förlängningsklausuler som möjliggör detta undantag.	

Tabell 2. Resultat av avtalsgranskningen.

Vård och omsorg	MatHem	Berendsen Textil
Definierade avtalsparter	Ja	Ja
Avtalets avsikter	Ja	Ja
Avtalstid	Ja. Gäller från 2021-10-01.	Ja. Gäller från 2020-03-01.
Avtalsuppsägning	Ja	Ja
Korrekt undertecknat	Ja. Undertecknat av förvaltningschef.	Ja. Undertecknat av förvaltningschef.
Uppföljning	Ja	Ja
Miljömässig hållbarhet	Ja	Ja
Social hållbarhet	Ja. Hänvisar till upphandlingsdokument.	Ja
Ekonomisk hållbarhet	Ja. Hänvisar till upphandlingsdokument.	Ja. Styrks av kompletterande utvärderingsrapport.

⁸ Avtalet är äldre än befintliga riktlinjer med nuvarande hållbarhetskrav. Eftersom dessa är nyinrättade krav är kontrollmomenten för hållbarhet inte tillämpliga för äldre avtal. I tabellerna markeras dessa kontrollmoment med N/A (ej tillämplig).

Kommentar	I upphandlingsdokumentet beaktas de tre hållbarhetsperspektiven och ligger till grund för upphandlingen.
-----------	--

Tabell 3. Resultat av avtalsgranskningen.

Miljö och samhällsbyggnad	Långhullsägg	Kurser - arbete på väg
Definierade avtalsparter	Ja	N/A
Avtalets avsikter	Ja	N/A
Avtalstid	Ja. Gäller från 2018-07-01.	N/A
Avtalsuppsägning	Nej	N/A
Korrekt undertecknat	Ja. Befattning saknas dock.	N/A
Uppföljning	Nej	N/A
Miljömässighållbarhet	N/A	N/A
Social hållbarhet	N/A	N/A
Ekonomisk hållbarhet	N/A	N/A
Kommentar	Avtalet med Långhullsägg inleddes före befintliga riktlinjer antogs. I det andra avtalet saknas korrekta avtalsuppgifter.	

Tabell 4. Resultat av avtalsgranskningen.

Service-nämnden	Stråheds i Anderslöv AB	Maskinparken Malmö AB
Definierade avtalsparter	Ja	Ja
Avtalets avsikter	Ja	Ja
Avtalstid	Ja. Inleddes 2018-06-01.	Ja. Inleddes 2021-04-20.
Avtalsuppsägning	Ja	Ja
Korrekt undertecknat	Ja. Undertecknat av förvaltningschef. Befattning framgår dock inte i avtalet.	Ja. Undertecknat av förvaltningschef.
Uppföljning	Nej	Ja
Miljömässig hållbarhet	N/A	Ja
Social hållbarhet	N/A	Delvis
Ekonomisk hållbarhet	N/A	Delvis

Kommentar	Avtalet med Stråheds inleddes före befintliga riktlinjer antogs. Avtalet med Maskinparken hänvisar till upphandlingsdokumentet där hållbarhetsaspekten ska framgå i större utsträckning. Vi har inte tagit del av dokument för verifikation.
------------------	--

Tabell 5. Resultat av avtalsgranskningen.

Barn och utbildning⁹	Bergkvarabuss AB	ProRenata
Definierade avtalsparter	Ja	Ja
Avtalets avsikter	Ja	Ja
Avtalstid	Ja. Inleddes 2017-08-17.	Ja. 2017-10-01.
Avtalsuppsägning	Ja	Ja
Korrekt undertecknat	Ja. Undertecknat av förvaltningschef.	Ja. Undertecknat av förvaltningschef.
Uppföljning	Ja	Nej
Miljömässig hållbarhet	Ja	N/A
Social hållbarhet	Ja	N/A
Ekonomisk hållbarhet	NA	N/A
Kommentar	Båda avtalen inledes före befintliga riktlinjer där gällande hållbarhetsaspekter ingår.	

Tabell 6. Resultat av avtalsgranskningen.

Kommunstyrelsen	NewsMachine	EVRY	Securitas
Definierade avtalsparter	Ja	Ja	Ja
Avtalets avsikter	Ja	Ja	Ja
Avtalstid	Ja. 2021-06-01.	Ja. 2018-01-01.	Ja. 2021-11-01.
Avtalsuppsägning	Ja	Ja	Ja
Korrekt undertecknat	Ja. Befattning saknas dock.	Ja. Undertecknat av kommundirektör.	Ja. Befattning saknas dock.
Uppföljning	Nej	Ja	Ja

⁹ Under barn- och familjenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden finns en förvaltning - barn och utbildning. Därför återfinns dessa nämnder i en tabell.

Miljömässig hållbarhet	Nej	Nej	Ja
Social hållbarhet	Nej	Ja	Ja
Ekonomisk hållbarhet	Nej	Ja	Ja
Kommentar	I undertecknat avtal med Securitas anges tillhörande avtalshandlingar varav upphandlingsdokumentet inkluderar samtliga hållbarhetsaspekter. Avtalet med EVRY trädde i kraft före befintliga riktlinjer antogs. Avtalet med NewsMachine AB är en direktupphandling av ett värde under regleringen av dokumentationsplikt.		

4.2 Kommentarer till stickprov

Med grund i stickprovsresultatet bedömer vi att det till stor del finns en god kvalitet vid utformningen av avtal.

Övergripande innefattar 12 ut av de 13 granskade avtalen i stor utsträckning de grundläggande kraven beträffande avtalsspecifikationer. Avtalets avsikter, avtalsparter, avtalstid och avtalsuppsägning framgår i nästintill samtliga avtal. Ett avsnitt om uppföljning saknas dock i fem av de granskade avtalen. Uppföljning kan då återfinnas i upphandlingsunderlagen. Enligt nuvarande mall för avtalsskrivning ska uppföljning finnas som avsnitt i alla avtal. Ett efterfrågat avtal saknas helt.

I stickproven framgår att hållbarhetsperspektivet som ingår i befintliga riktlinjer inte beaktas till fullo. Flera avtal är dock äldre än nämnda riktlinjer och kan därför inte bedömas sakna hållbarhetsperspektivet. Vi ser likväl att de äldre avtal till viss del innehåller främst miljömässig men även social och ekonomisk hållbarhet.

Beträffande avtalen som är undertecknade efter 2020-10-15 saknas hållbarhetsperspektivet helt i två av fem avtal. Där hållbarhetskrav saknas ska det enligt inköpsamordnaren sannolikt ha föregåtts av en analys utifrån proportionalitetsprincipen, där slutsatsen är att hållbarhetskrav varken är möjliga eller tillåtna. Denna analys finns dock inte dokumenterad. För ett avtal anger vi bedömningen delvis då social och ekonomisk hållbarhet inte framgår i avtalet, men det hänvisas till upphandlingsdokumentet. I upphandlingsdokumenten ska hållbarhetsperspektiven beaktas enligt befintliga riktlinjer och har även gjort de i de upphandlingsdokument vi har tagit del av.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Säkerställa att riktlinjer och mallar efterlevs.

5 Avtalsuppföljning

5.1 Övergripande iakttagelser

I kommunen finns dokumenterade riktlinjer för avtalsuppföljningen. Avtalsägare ska tillsammans med upphandlare och referensgrupp ta fram en plan för avtalsförvaltning för det kommande avtalet, där omfattning av och resurser till uppföljning fastställs i samband med upphandlingsprocessen. För detta finns en mall för avtalsförvaltning. I de avtal som omfattas av stickproven framgår dock specificerad uppföljning i knappt 50 procent av avtalen. I kommunens checklista för diarieföring av avtal återfinns inte heller avtalsuppföljning bland de uppgifter som ska registreras. I aktuella avtalsmallar återfinns dock avsnitt gällande uppföljning.

I kommunens mall för avtalsförvaltning framgår att avtalsägaren ansvarar för avtalsuppföljning där avtalstrohet, uppföljning av krav, avvikelserapportering med mera ingår. Det framgår inte hur det ska säkerställas att avtalsuppföljning sker samt huruvida det ska dokumenteras.

Under intervju med inköps- och upphandlingsavdelningen framgår att de inte känner till huruvida förvaltningarna följer respektive plan för avtalsförvaltning där avtalsuppföljning ingår. Vidare framgår att avtalsuppföljning inte dokumenteras regelbundet.

5.2 Kommunövergripande avtalsuppföljning

För de kommunövergripande avtalen i stickproven har vi tagit del av en avtalsförvaltningsplan för bevakningstjänster och personlarm, med Securitas som leverantör. Enligt uppgift har uppföljningsmöten genomförts. För avtalet med Evry verifieras avtalsuppföljningen med mötesdokument. Avtalet med NewsMachine är enligt svar en direktupphandling till en kostnad av 1245 kronor per månad där en eventuell avtalsförvaltningsplan inte står i proportion till den ekonomiska nyttan. För övriga två kommunövergripande avtal har vi tagit del av en uppföljningsplan.

Beträffande internkontroll av avtalsuppföljning har vi tagit del av sammanträdesprotokoll för beslut om avtalsuppföljning 2020. Interkontrollen till kommunstyrelsen avser avtalstrohet på två utvalda avtalsområden.

Det underlag vi har tagit del av omfattar återrapporteringen av uppföljning inom det kommunövergripande avtalsområdet. Vidare utgörs avtalsuppföljningen av två stickprov som omfattar avtalstrohet gentemot leverantör. Stickproven är i sig utförliga och påvisar en hög avtalstrohet. Övrig återrapportering ingår i kommunledningskontorets verksamhetsberättelse.

5.3 Avtalsuppföljning i kommunens verksamheter

Av intervju med serviceförvaltningen framgår att detaljer om uppföljning ingår i förfrågningsunderlaget, exempelvis hur ofta de ska träffas för att stämma av olika punkter i avtalet. Därtill rekommenderar de att uppföljningsmöten dokumenteras. Vi har tagit del av en avtalsförvaltningsplan beträffande avtalsuppföljning för

trädgårdsmaskiner samt tagit del av en e-postkorrespondens där uppföljningen verifieras. Beträffande det andra avtalet som ingår i stickprovet saknas dokumentation. Från serviceförvaltningen har vi även mottagit en preliminär internkontrollplan för 2022. Där finns inte avtalsuppföljning som ett specifikt kontrollmoment. Uppföljning av upphandlingsprocessen utgör dock ett kontrollmoment där risken bedöms vara allvarlig.

Avtalet för vinterväghållning inom miljö och samhällsbyggnad, se avtal med Långhulsägg ovan, omfattas av uppstartsmöten samt avstämningsmöten för att fånga upp brister. Det förs inga protokoll för dessa möten.

Vård- och omsorgsförvaltningen anger att uppföljningen beträffande avtalet med Berendsen Textil Service AB, i ovan stickprov, främst dokumenteras genom e-postkorrespondens, samt att en deltagare dokumenterade avstämningsmötet. Vi har dock inte tagit del av protokoll eller dokumentation beträffande uppföljningen.

Barn- och utbildningsförvaltningen anger under intervju att det inte finns formaliserade rutiner men att uppföljningen fungerar eftersom de lever med avtalen i den dagliga verksamheten. I samband med kompletterande svar anges att protokoll finns att tillgå för genomförda uppföljningsmöten. Vi har inte tagit del av detta.

Av kultur- och fritidsförvaltningen har vi inte tagit del av dokumenterad uppföljning beträffande avtalen i stickproven.

Av intervjuerna förmedlas att den del av avtalsuppföljningen de kontrollerar i större utsträckning består av avtalstrohet¹⁰ än huruvida de följer upp om avtalsuppföljning sker enligt framtagna plan för avtalsförvaltning.

5.4 Avvikelse rapportering

I kommunens riktlinjer framgår att beställare ansvarar för att reklamera fel och brister i egna beställningar till leverantören samt att till avtalsägaren rapportera avvikelser i leverantörens åtagande. I mottagen mall för avtalsförvaltning framgår att alla avvikelser ska skrivas i kommentarsfältet i avtalsdatabasen i Tendsign.

Under intervju förmedlas av inköps- och upphandlingsavdelningen att avvikelser inom avtalshanteringen, exempelvis om avtalets tjänst eller produkter brister, ska rapporteras i Tendsign. Vidare förmedlas att tydliga krav på denna rapportering gäller i de upphandlingar som görs tillsammans med Lunds kommun. Från den centrala inköps- och upphandlingsenheten förmedlas att informationen kring avvikelserapportering och samordningen med förvaltningarna kring detta kan stärkas.

Av intervjuer med förvaltningarna framgår att systematiken för avvikelserapporteringen varierar. Det framgår att de kontaktar inköps- och upphandlingsavdelningen, den som är avtalsansvarig eller berörd person inom förvaltningen. Ingen av förvaltningarna anger att de rapporterar in avvikelser i ett

¹⁰ Uppföljning av avtalstrohet innebär att man följer upp hur väl kommunen följer ingånget avtal dvs handlar från avtalspart och inte från annat företag. Det är inte någon uppföljning av huruvida avtalsparten följer sin del av avtalet.

system eller att de regelbundet använder Tendsign för avvikelserapportering. Enligt intervjuer är en ny modul i TendSign för avtalsuppföljning införskaffad men ännu inte anpassad för implementering.

5.5 Bedömning

Vår bedömning är att de avtal gällande inköp av varor och tjänster som gjorts enligt de nya riktlinjerna, efter den 2020-10-15, till stor del har någon form av uppföljningsaktivitet genomförd. Det finns dock en förbättringspotential gällande genomförande av avtalsuppföljning då vi sammantaget saknar verifikation av avtalsuppföljning för ett flertal avtal.

Vi har noterat att det finns dokumenterade riktlinjer beträffande avtalsuppföljning samt en mall för avtalsförvaltning. Men vi ser att kännedomen kring hur avtalsuppföljning är tänkt att bedrivas i kommunen behöver stärkas. I sak kan uppföljningsmöten mellan avtalsparter vara tillfredställande, men det saknas en del dokumentering samt återrapportering för att utvärdera avtalsuppföljningen i kommunen. Därför bör systematiken kring avtalsuppföljning förbättras.

Vi noterar att avtalsuppföljning beträffande avtalstrohet sker i verksamheternas avtalshantering samt att vi bedömer att de kommunövergripande stickproven är utförliga.

Beträffande avvikelserapportering är vår bedömning att hanteringen kan stärkas. Det framgår av intervjuer med kommunens förvaltningar och den centrala avdelningen att kännedomen om hur brister inom avtalet ska återrapporteras är låg. Det är av vikt att avvikelser som uppstår dokumenteras och kommuniceras så att kommunen tillsammans med leverantörer kan arbeta för en ständig förbättring. God dokumentation stärker också kommunens position som avtalspart i eventuella förhandlingar.

Det är vår bedömning att avtalshantering är ett så pass viktigt och omfattande område att det borde finnas med i alla nämnders risk- och väsentlighetsanalyser till grund för framtagande av internkontrollplan. Vår bedömning är därmed att arbetet med den interna kontrollen gällande avtalshantering brister.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Säkerställa att avtalsuppföljning sker.
- ▶ Stärka den interna kontrollen och se till att avtalshantering ingår i risk- och väsentlighetsanalysen inom ramen för intern kontroll.
- ▶ Förtydliga rutiner för avvikelserapportering och säkerställa att de följs.

6 Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna tillsammans har en avtalshantering som till stor del är ändamålsenlig. Vår bedömning grundar sig på att det finns en ändamålsenlig organisation för avtalshantering och att det till stor del finns en god kvalitet vid utformningen av avtal. Nya avtal har till stor del någon form av uppföljningsaktivitet genomförd.

Det är dock vår bedömning att kunskapen om rådande riktlinjer och rutiner ute i verksamheterna behöver stärkas. Därutöver kan avtalsuppföljningen och arbetet med avvikelserapportering förbättras så att alla avtal har en plan för uppföljning som följs.

Gällande intern kontroll ser vi sammantaget att avtalshantering inte ingår i någon risk- och väsentlighetsanalys.

Avslutningsvis skulle det gynna alla förbättringsområden om en fullständig och överblickbar avtalsdatabas fanns att tillgå.

Revisionsfråga	Svar
<p>Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att det finns en ändamålsenlig organisation för deras avtalshantering?</p>	<p>Ja. Övergripande finns en ändamålsenlig organisation för avtalshantering inom Eslövs kommun med goda förutsättningar att förbättra arbetet kring avtalshantering ytterligare. Vi ser dock att samordningen mellan förvaltningarna och den centrala avdelningen bör stärkas för att möjliggöra en positiv utveckling.</p>
<p>Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna kvalitén vid utformning av avtal?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns definierade avtalsparter? ▶ Framgår avtalets avsikt? ▶ Är avtalen tidsbestämda? ▶ Framgår det av avtalet hur den avtalade tjänsten/produkten ska följas upp? 	<p>Ja, till stor del. Bland de kontrollpunkter som återfinns i angiven revisionsfråga ger stickproven goda resultat med en hög uppfyllelse. Vi noterar dock att avtalsuppföljning kan stärkas.</p> <p>I den utökade listan med kontrollmoment finns mindre brister kring de hållbarhetsaspekter kommunen har inkluderat i gällande policy och riktlinjer.</p>
<p>Finns tillräckliga rutiner för avtalsuppföljning?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Är kontrollerna tillräckliga i omfattning, kvalitet, 	<p>Vi bedömer att det delvis saknas tillräckliga rutiner för avtalsuppföljning. Vi har i varierad utsträckning tagit del av underlag</p>

<p>innehåll och antal och har de relevant fokus?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyseras resultaten av genomförda avtalsuppföljningar? ▶ Finns rutiner som förhindrar att förlängning av avtal sker automatiskt? 	<p>som styrker att avtalsuppföljningen är tillräckligt omfattande. Därtill framgår specificerad uppföljning i knappt hälften av avtalen i stickproven.</p> <p>Automatisk förlängning av avtal bör kunna undvikas om befintliga riktlinjer och rutiner kring avtalshantering beaktas. I stickproven identifierades dock ett avtal med automatisk förlängning.</p>
---	--

6.1 Rekommendationer

Utifrån granskningsresultaten rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Se över hur avtal registreras och förvaras.
- ▶ Säkerställa att alla som tecknar och hanterar avtal har god kännedom om rutiner och riktlinjer.
- ▶ Säkerställa att riktlinjer och mallar efterlevs.
- ▶ Säkerställa att avtalsuppföljning sker.
- ▶ Stärka den interna kontrollen och se till att avtalshantering ingår i risk- och väsentlighetsanalysen inom ramen för intern kontroll.
- ▶ Förtydliga rutiner för avvikelserapportering och säkerställa att de följs.

7 Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Inköps- och upphandlingsenheten
- ▶ Serviceförvaltningen
- ▶ Barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Förvaltningen miljö och samhällsbyggnad

Analyserade dokument:

- ▶ Riktlinjer för inköp och upphandling
- ▶ Policy för inköp och upphandling
- ▶ Rutin för upphandlare vid diarieföring 2021-11-09
- ▶ Rutin för hantering och diarieföring av upphandlingsdokument för handläggare
- ▶ Anvisningar för inköp och upphandlingar på Serviceförvaltningen 2021
- ▶ Checklista handlingar som diarieförs samt sekretess
- ▶ Avtalsuppföljning inom kommunövergripande avtalsområden - sammanträdesprotokoll 2021-05-04
- ▶ Avtalsuppföljning 2020
- ▶ Exempel uppföljning av krav i upphandlings- och avtalsmallen i TendSign
- ▶ Plan för intern kontroll servicenämnden 2022
- ▶ Informations- och dokumenthanteringsplan
- ▶ Mall avtalsförvaltning
- ▶ Avtalsförvaltningsplan Bevakningstjänster och personlarm
- ▶ Delegeringsordning för vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Delegationsordning KuF
- ▶ Rutiner för avtalshantering inom vård och omsorg
- ▶ Delegationsordning Servicenämnden

Analyserade avtal:

- ▶ Bevakningstjänster och personlarm - avtal
- ▶ Bevakningstjänster och personlarm. FFU
- ▶ Support och underhållsavtal av eCompanion

- ▶ Verktyg för omvärldsbevakning
- ▶ Upphandling av skolskjuts samt förlängning
- ▶ Förlängning av avtal avseende skolskjutsar
- ▶ Journalsystem ProreNata samt förlängningar
- ▶ LegaOnline
- ▶ Konstkonsult Mats Kläpp samt förlängning
- ▶ Administrativa föreskrifter - ramavtal - tjänster för vinterväghållning
- ▶ Utbildning arbete på väg och BAS
- ▶ Avtal Stråheds
- ▶ Avtal trädgårdsmaskiner
- ▶ Avtal med Berendsen textil Service AB
- ▶ Avtal med MatHem i Sverige AB
- ▶ Avtal tjänster för vinterväghållning - Långhulsägg
- ▶ Utvärderingsrapport tvätteritjänster
- ▶ Delegeringsordning för kommunstyrelsen