

Missiv

2024-10-17

Till: Kommunstyrelsen, Vård- och omsorgsnämnden samt Teknik- och servicenämnden
För kännedom: Fullmäktiges presidium

Granskning av kommunens rutiner för avtalsförvaltning

Syftet med granskningen är att bedöma om Kommunstyrelsen, Vård- och omsorgsnämnden samt Teknik- och servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig avtalsförvaltning med tillräcklig intern kontroll rörande ingångna avtal. Vår sammantagna bedömning är att den övergripande struktureringen av Örebro kommuns avtalsförvaltning inte är tillräckligt prioriterat och inte skapar tillräckligt gynnsamma förutsättningar för att undvika förtroendeskadliga och ekonomiska förluster.

Av inhämtat information, styrdokument och tidigare granskningar framgår att avtalsförvaltning under de senaste åren inte har varit ett prioriterat område och som inte givits tillräcklig uppmärksamhet och resurser i Örebro kommun. Det saknas styrande dokumentation som reglerar avtalsförvaltningen. Kommunfullmäktiges Upphandlings- och inköspolicy beskriver inte ansvarsfördelningen och Kommunstyrelsen har inte fastställt ett styrdokument som reglerar ansvaret ytterligare. Därtill saknas fastställda mål och uppdrag för avtalsförvaltningen. Vår bedömning är att avsaknaden av fastställda processer och roller i avtalsförvaltningen bland annat riskerar att leda till att kvaliteten i avtalsförvaltningen blir person- och situationsberoende.

Vidare saknas en ändamålsenlig och enhetlig roll och ansvarsfördelning för kommunens strukturering av avtalsförvaltningen. Upphandlingsenhetens organisatoriska placering inom verksamhetsområde Ekonomi bedöms inte skapa gynnsamma förutsättningar för en ändamålsenlig avtalsförvaltning då upphandlingsfrågan inte får nödvändig uppmärksamhet och prioritet. Därutöver har varken Upphandlingsenheten eller Teknik- och serviceförvaltningen de nödvändiga resurser som krävs för att prioritera avtalsförvaltning i tillräcklig omfattning. Det saknas framför allt personal (avtalscontrollers) med ansvar för avtalsförvaltningen specifikt. Vi uppmärksammar dock att Socialförvaltningen har en uppföljningsenhet som skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig avtalsförvaltning. De har bland annat ett tydligare delegerat inköpsansvar samt mer centraliserade processer och arbetsrutiner för avtalsförvaltningen, ett arbetssätt vi bedömer fler förvaltningar bör eftersträva.

Avtalsförvaltningen är i stor utsträckning, med undantag för Socialförvaltningen, i dagsläget reaktiv snarare än proaktiv. Exempelvis sker ingen systematisk riskutvärdering och klassificering av avtal vid upphandling, vilket kan leda till att risker inte identifieras och hanteras på ett adekvat sätt. Kommunstyrelsen och nämnderna bör därför överväga att utveckla och följa en process för riskutvärdering och klassificering av avtal för att säkerställa att avtal med hög risk får den uppmärksamhet de kräver.

Härtill finns stora utmaningar i att automatisera och digitalisera avtalsförvaltningen, bland annat genom att arbeta mer aktivt med e-handel, implementera ett spendverktyg så att avtalstrohet lättare kan mätas och avrapporteras till respektive styrelse och nämnd samt arbeta mer aktivt med ett digitalt uppföljningsverktyg.

Slutligen bedömer vi det vara väsentligt att förändringsarbetet med att strukturera och förbättra avtalsförvaltningen förankras i hela kommunen med politiskt stöd.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas Kommunstyrelsen:

- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen för kommunens avtalsförvaltning i Upphandlings- och inköspolicyn för beslut i kommunfullmäktige.
- ▶ Utveckla och skyndsamt implementera konkreta och styrande rutiner för avtalsförvaltningen som utgår från Upphandlingsmyndighetens rekommendationer.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning i avtalsförvaltningen utifrån principen att ansvar och mandat bör följas åt.
- ▶ Genomföra utbildningsinsatser kopplat till avtalsförvaltning.
- ▶ Överväga att implementera ett spendanalysverktyg i syfte att underlätta analysen av kommunens samlade inköp. Upprätta samtidigt ett målvärde för respektive nämnds avtalstrohet, samt ta del av återrapportering årligen.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas Kommunstyrelsen, Vård- och omsorgsnämnden samt Teknik- och servicenämnden:

- ▶ Säkerställa en tillräcklig intern kontroll i sin avtalsförvaltning, inklusive klassificering, planering och utförande av uppföljning samt efteranalys.
- ▶ Säkerställa att systemstöd nyttjas på ett ändamålsenligt sätt inom avtalsförvaltningen.



Med utgångspunkt i granskningen rekommenderas specifikt Kommunstyrelsen samt Teknik- och servicenämnden:

- ▶ Säkerställa att formerna för uppföljning och hantering av avvikelser tydligt framgår av avtal som ingås av kommunen och leverantörer.

Rapporten överlämnas härmed till Kommunstyrelsen, Vård- och omsorgsnämnden samt Teknik- och servicenämnden. Behandlat svar till revisionen önskas senast den 17 januari 2025.

Kontaktrevisorer för granskningen var Margareta Arvidsson och Håkan Gransten.

För Örebro kommuns revisorer

Sven Landh
Ordförande

Lars Bjurström
Vice ordförande

<u>Revisionsfrågor:</u>	<u>Svar Kommunstyrelsen:</u>	<u>Svar Vård- och omsorgsnämnden:</u>	<u>Svar Teknik- och servicenämnden:</u>
<p>Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning för kommunens avtalsförvaltning?</p> <p>Hur informeras och utbildas personalen när det gäller rutiner för avtalsförvaltningen?</p>	<p>Nej. På en kommunövergripande nivå är ansvarsfördelningen otydlig och har inte förtydligats i styrande dokumentation. Kunskap och information är personberoende och personalen informeras och utbildas därför i varierande utsträckning.</p>	<p>Ja. Socialförvaltningen har nödvändiga resurser och en tydlig organisation som krävs för att prioritera avtalsförvaltning i tillräcklig omfattning.</p> <p>Socialförvaltningen har en uppföljningsenhet som är informerade vad gäller rutiner för avtalsförvaltning.</p>	<p>Nej. Teknik- och serviceförvaltningen har inte nödvändiga resurser och en tydlig organisation som krävs för att prioritera avtalsförvaltning i samma utsträckning.</p> <p>Personalen i teknik- och serviceförvaltningen informeras inte i samma utsträckning.</p>
<p>Finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för avtalsförvaltning?</p>	<p>Nej. På övergripande nivå saknas det vid tidpunkten för granskningen en tydlig reglering av kommunens avtalsförvaltning. Noterbart är att det inte regleras i Kommunfullmäktiges Upphandlings- och inköspolicy, och att kommunstyrelsen inte har fastställt ett styrande dokument för avtalsförvaltningen.</p>	<p>Ja. Vård- och omsorgsnämnden har antagit en riktlinje för avtals- och verksamhetsuppföljning.</p>	<p>Nej. Teknik- och servicenämnden har inte antagit en riktlinje för avtalsförvaltning. Därtill saknas kontorsspecifika rutiner för detta.</p>
<p>Finns ändamålsenliga verktyg och kompetenser för att genomföra verkningfulla analyser, uppföljningar och utvärderingar av ingångna avtal?</p>	<p>Nej. Det finns stora utmaningar i att automatisera och digitalisera avtalsförvaltningen, bland annat genom att arbeta mer aktivt med e-handel, upphandla ett spendverktyg så att avtalstrohet lättare kan mätas och avrapporteras till respektive styrelse och nämnd samt arbeta mer aktivt med ett digitalt uppföljningsverktyg.</p>	<p>Delvis. Se svar på Kommunstyrelsen gällande utmaningar i att automatisera och digitalisera avtalsförvaltningen. Kompetensen inom Socialförvaltningen är dock hög.</p>	<p>Nej. Se svar på Kommunstyrelsen gällande utmaningar i att automatisera och digitalisera avtalsförvaltningen. Kompetensen inom Teknik- och serviceförvaltningen bör stärkas.</p>
<p>Är kommunens avtal formulerade och juridiskt kvalitetssäkrade på ett sätt som möjliggör en tydlig och ändamålsenlig avtalsuppföljning?</p>	<p>Nej. Avtalen genomgår juridisk kvalitetssäkring i olika utsträckning. Många avtal är ofullständiga och kraven på uppföljning är otydliga. Processen från att utforma och teckna avtal till att följa upp avtalen hänger därför inte ihop, och avtalen skapar inte goda förutsättningar för en ändamålsenlig avtalsuppföljning. Kommunstyrelsens avtal är inte i tillräcklig utsträckning formulerade och juridisk</p>	<p>Ja. Vård- och omsorgsnämndens avtal är i stor utsträckning formulerade och juridiskt kvalitetssäkrade på ett sätt som möjliggör en tydlig och ändamålsenlig avtalsuppföljning.</p>	<p>Nej. Likt Kommunstyrelsen är Teknik- och servicenämndens avtal inte i tillräcklig utsträckning formulerade och juridisk kvalitetssäkrade på ett sätt som möjliggör en tydlig och ändamålsenlig avtalsuppföljning.</p>

<u>Revisionsfrågor:</u>	<u>Svar Kommunstyrelsen:</u>	<u>Svar Vård- och omsorgsnämnden:</u>	<u>Svar Teknik- och servicenämnden:</u>
	kvalitetssäkrade på ett sätt som möjliggör en tydlig och ändamålsenlig avtalsuppföljning.		
Är genomförda kontroller tillräckliga i omfattning, kvalitet, innehåll och antal samt har de relevant fokus och inriktning?	Delvis. Av stickprovet framkommer att det i varierande utsträckning sker uppföljning av upphandlad leverantör under pågående avtalsperiod. De olika förvaltningarna följer upp sina avtal i olika utsträckning då det saknas en kommunövergripande process för detta.	Ja. Socialförvaltningen har implementerat en omfattande och mångfacetterad uppföljningsmetodik, inklusive regelbunden och riktad tillsyn, händelsestyrda uppföljningar och individuppföljning.	Delvis. Teknik- och serviceförvaltningen har ingen enhetlig uppföljningsprocess då uppföljningen varierar mellan respektive enhet och är därför i hög grad beroende av enskilda medarbetares erfarenhet och kompetens.
Tillämpas avtalsenliga sanktioner när leverantörer avviker från avtal?	Delvis. I flertalet av de avtal vi tagit del av finns det reglerat hur avtalsavvikelser ska hanteras och att avtalsenliga sanktioner tillämpas när leverantörer avviker från avtal.	Ja. I Vård- och omsorgsnämndens avtal vi har tagit del av inom ramen för genomfört stickprov finns det reglerat hur avtalsavvikelser ska hanteras och att avtalsenliga sanktioner tillämpas när leverantörer avviker från avtal.	Delvis. Se svar på Kommunstyrelsen. Däremot noterar vi vissa otydliga grunder för hävning av avtalet i vissa av Teknik- och servicenämndens avtal. Det finns därför en risk att avvikelser inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning.
Sker en ändamålsenlig återrapportering till Kommunstyrelsen och ansvarig nämnd, exempelvis gällande avtalstrohet, avvikelser, viten etc.? Analyseras avtalstrohetens historik, utveckling och trender?	Delvis. Kommunstyrelsen och ansvarig nämnd informeras vid allvarliga avvikelser som leder till viten eller hävning av avtal. Dock följer inte Upphandlingsenheten upp avtalstroheten på en aggregerad nivå, och avtalstroheten mäts bara i enstaka fall på förvaltningsnivå där förvaltningen beslutat att mäta avtalstroheten. Det sker därför ingen systematisk mätning av avtalstroheten på förvaltningsnivå och den rapporteras inte med systematik till ansvarig nämnd.	Delvis. Se svar på Kommunstyrelsen.	Delvis. Se svar på Kommunstyrelsen.



Örebro kommun
Stadsrevisionen