

Granskning av avtalshantering inom natur- och trafiknämnden

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod och avgränsning	4
2.5	Disposition	4
3.	Utgångspunkter för avtalshantering	5
3.1	Avtalshantering – mer än uppföljning av avtal	5
3.2	Vad är en ändamålsenlig avtalshantering?	5
4.	Organisation och styrning.....	7
4.1	Avtalshantering är organiserad utifrån inköpskategorier	7
4.2	Avtalshantering är en del av inköpsprocessen.....	7
5.	Avtalshantering.....	9
5.1	Nämndens avtal segmenteras utifrån risk	9
5.2	Den strategiska planeringen bryts ner på operativ nivå	10
5.3	Avtalshanteringens implementering sker på flera nivåer	10
5.4	Formerna för utvärdering av avtalsperioden är inte definierade	16
6.	Strategi.....	17
6.1	Upphandlare samlar in erfarenheter från operativt ansvariga	17
6.2	Identifierade problem i parkavtalet är planerat att åtgärdas	17
7.	Upphandling	19
7.1	Anbudsgivare kontrolleras vid upphandlingen	19
8.	Sammanfattande bedömning	20
9.	Svar på revisionsfrågor.....	22
10.	Bilaga 1. Källförteckning.....	27

1. Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens syfte är att bedöma i vilken utsträckning natur- och trafiknämnden bedriver en tillräcklig styrning och intern kontroll i samband med hantering av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

Vår sammanfattande bedömning är att natur- och trafiknämnden i stor utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig avtalshantering. Kommunen har genom inköpsenheten upprättat en ändamålsenlig grundstruktur att bedriva avtalshantering utifrån. Inom ramen för denna struktur bedriver nämnden en avtalshantering som efter den senaste tidens åtgärdsarbete i många delar är tillfyllest. Granskningen visar dock att det finns brister i kontrollen av leverantörsfakturor.

Flera betydande åtgärder för att stärka avtalshanteringens har vidtagits under senare tid och nämnden uppvisar ett ägarskap i frågan. Åtgärdsarbetet har på ett tydligt sätt stärkt struktureringen av avtalshanteringens. Numera bygger avtalskontrollen på en riskanalys för respektive avtal vilket möjliggör att proportionerliga kontrollåtgärder implementeras. Enligt vår bedömning skulle dock framtagandet av en riktlinje/vägledning för detta moment ytterligare stärka styrningen av denna process.

I steget mellan riskanalys och genomförande finns sedan en kort tid tillbaka en konkret planering som tydliggör hur kontrollarbetet ska genomföras. Dessutom finns en upphandlingsplan som kontinuerligt uppdateras och som innehåller information om när avtal går ut och när ny upphandling behöver initieras.

Det finns enligt vår bedömning ändamålsenliga uppföljningsrutiner för att granska om leverantörerna levererar enligt den kvalitet som är avtalad. Däremot behöver rutinerna stärkas för att säkerställa att leverantörsfakturorna överensstämmer med gällande priser. Granskningens stickprov visar att det i vissa fall är svårt att avgöra vilken tjänst fakturan avser. För en särskild leverantör förefaller samtliga fakturor vara felfakturerade. Det är därmed väsentligt att nämnden stärker sina attestrutiner.

Utvärdering av avtalsperioden sker i praktiken men det finns inga fastställda former för hur detta ska gå till. Enligt vår bedömning skulle det vara en förbättring, om nämnden tillsammans med inköpsenheten utarbetade en mall/vägledning för formerna kring utvärdering av avtalsperioden.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi natur- och trafiknämnden att:

- ▶ Skyndsamt stärka kontrollen av leverantörsfakturor.
- ▶ Tillsammans med inköpsenheten upprätta skriftliga rutiner för strukturering av avtalshanteringens samt utvärdering av avtalsperioden.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Avtalshantering utgör en central del av en kommuns arbete med att uppnå goda affärer och säkerställa följsamhet gentemot LOU. En aktiv avtalshantering möjliggör avtalets fulla potential och kan bidra till kvalitets- och verksamhetsutveckling. Trots att avtalshantering är väsentlig för att säkerställa efterlevnaden av avtal prioriteras den inte alltid. Anledningen kan vara att organisationen inte avsätter tid och personella resurser till hanteringsarbetet eller att det är svårt att hitta en enkel struktur för att påbörja en effektiv avtalshantering. En annan väsentlig faktor för avtalshanteringens genomförande är tillgång till adekvata systemstöd.

En bristande eller utebliven avtalshantering kan få allvarliga konsekvenser, inte bara för kommunen utan även för andra parter som berörs av avtalet. T.ex. kan bristande avtalshantering 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.

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

Granskningens syfte är att bedöma i vilken utsträckning natur- och trafiknämnden bedriver en tillräcklig styrning och intern kontroll i samband med hantering av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ På vilket sätt säkerställer nämnden en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för att ingå avtal och för avtalshantering, samt utbetalning till leverantörer?
- ▶ Har nämnden säkerställt ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för avtalshantering?
 - Finns en samlad bild över vilka avtal och avtalsvillkor nämnden har med olika leverantörer?
- ▶ Har nämnden säkerställt att kontroller inför upphandling, anlitande och utbetalning till leverantörer är tillräckliga? Tillämpning?
 - Finns en god intern kontroll kopplat till när avtalen går ut och/eller ska omförhandlas?
 - Omfattar nämndens internkontrollplan avtalshantering? Tillämpning?
 - Genomförs riskanalyser kopplat till avtalen, inkluderande risker för korruption och oegentligheter? Är dessa dokumenterade?
- ▶ Finns ändamålsenliga rutiner och former för uppföljningar av avtal med leverantörer? Tillämpning?
 - Är de ekonomiska regleringarna i avtalen tydliga och uppföljningsbara mot fakturor? Har de som attesterar fakturorna nära och enkel tillgång till avtalen?
 - Finns tydliga rutiner och kontroller för att säkerställa att leverantörerna efterlever leveranser avseende kvantitet och kvalitet enligt avtalen, t ex vad gäller snöröjning, skötsel av områden, asfaltering, etc? Tillämpning?

- ▶ Finns rutiner för hantering av avvikelshantering och rapportering av incidenter? Får nämnden incidentrapportering? Tillämpning?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Lagen om offentlig upphandling
- ▶ Upphandlingsmyndighetens vägledning för avtalshantering

2.4 Metod och avgränsning

Granskningen har baserats på dokumentstudier och intervjuer med nämndens presidium och berörda tjänstemän. Samtliga intervjuade funktioner anges i källförteckningen. Inom ramen för granskningen har fyra avtal valts ut:

AVTAL	LEVERANTÖR
SKÖTSEL OCH TILLSYN AV GRÖNYTOR, BAD- OCH LEKPLATSER (BOO OCH VELAMSUND)	Bite AB ¹
TRÄDTJÄNSTER	Naturskog AB
VINTERVÄGHÅLLNING KOMMUNALA VÄGAR OCH GÅRDAR	Sicklaön: Peab AB Boo: Svensk markservice AB ² Saltsjöbadsleden, Älta, Fisksätra och saltsjöbaden: Svevia AB
ASFALTSBELÄGGNINGSPARBETEN	NCC Industry AB

2.5 Disposition

Granskningen ska besvara ett antal revisionsfrågor som berör olika delar av inköpsprocessen, men som har ett huvudsakligt fokus på avtalshantering. För att besvara varje enskild fråga och samtidigt fånga helheten kommer hela inköpsprocessen att beskrivas som helhet, om än något övergripande.

I kapitel 3 beskrivs viktiga utgångspunkter för avtalshantering. Därefter följer i kapitel 4 en redovisning av den övergripande styrningen och ansvarsfördelningen i kommunens inköpsprocess. Kapitel 5 handlar om avtalshantering inom natur- och trafiknämnden. Efterföljande kapitel (6) beskriver hur lärdomar och erfarenheter från avtalsuppföljningen tas tillvara i strategiarbetet och slutligen hur detta påverkar de upphandlingar som genomförs. Därefter beskrivs rutinerna för kontroll av anbudsgivare inom ramen för upphandlingsprocessen. I det sista kapitlet görs en sammanfattande bedömning.

¹ Har bytt namn till Orca AB.

² Har bytt namn till Grön stad AB.

3. Utgångspunkter för avtalshantering

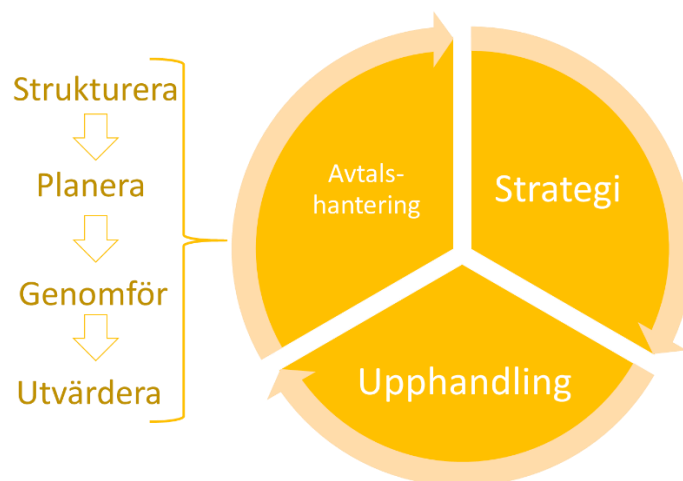
3.1 Avtalshantering – mer än uppföljning av avtal

Granskningens användning av begreppet avtalshantering avser det som Upphandlingsmyndigheten definierar som avtalsförvaltning. Avtalshantering 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 avtalshantering innebär förutom avtalsuppföljning intern administration, som exempelvis att registrera avtalet i en avtalsdatabas, samt att hantera eventuella förlängningar och prisjusteringar. Vidare innebär avtalshantering att arbeta med avtalstrohet, det vill säga att styra organisationens köp till leverantören som myndigheten har avtal med.

3.2 Vad är ändamålsenlig avtalshantering?

Det finns inte reglerat i detalj hur kommuners avtalshantering ska bedrivas. Våra bedömningar av avtalshantering 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 utveckla och säkerställa funktion och kvalitet i kommunens samtliga verksamheter och därmed minska risken för avsiktliga eller oavsiktliga fel.

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



Planeringen av avtalshantering 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 avtalshanteringsprocessen 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 avtalshandling.

4. Organisation och styrning

Nackas kommunorganisation utmärker sig genom att den är organiserad i processer, inom vilka nämnder och underliggande enheter har ett gemensamt eller enskilt ansvar. Även avtalshanteringen följer till viss del ett tvärsektoriellt arbetssätt, även om ansvaret vilar på respektive nämnd.

4.1 Avtalshanteringen är organiserad utifrån inköpskategorier

Inköpsenheten är kommunens centrala upphandlingsfunktion. Inköpsenheten ansvarar för det övergripande utvecklingsarbetet i kommunen gällande inköp samt är stödjande och drivande i olika delar av inköpsprocessen, inklusive avtalsuppföljningen. Enheten har ingen särskild delegerad beslutanderätt i frågor som rör avtalshantering. Detta ansvar följer istället en typisk vertikal struktur med utgångspunkt i respektive nämnds ansvarsområde.

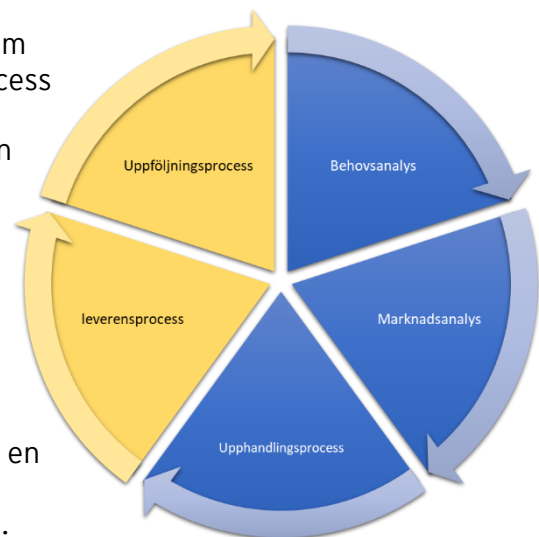
Styrningen av inköpsarbetet är däremot strukturerat utifrån en uppdelning som horisontellt skär nämndernas vertikala ansvar. På inköpsenheten arbetar ett antal upphandlare, vars ansvar sinsemellan är uppdelat utifrån inköpskategorier. Kommunen tillämpar sedan hösten 2017 en kategoristyrd inköpsverksamhet vilket innebär att inköpen kategoriseras utifrån inköpsområde och att samverkan samt styrning i huvudsak bedrivs inom inköpskategorin, istället för inom respektive förvaltning eller enhet. Syftet med kategoristyrningen är bland annat att säkerställa samverkan mellan enheter och uppnå stordriftsfördelar. Istället för att respektive enhet följer upp gemensamma avtal separat samordnas detta arbete inom ramen för berörd inköpskategori.

För att skapa tvärsektoriell samordning inom inköpskategorierna finns så kallade kategoriteam och styrgrupper. I dessa forum samlas kompetenser från hela kommunorganisationen, med ansvar för det område som inköpskategorin avser. Den kategoriansvariga upphandlaren på inköpsenheten driver arbetet.

4.2 Avtalshanteringen är en del av inköpsprocessen

Kategoristyrningen är ett sätt att fördela ansvar. Inom ramen för denna ansvarsstruktur finns en inköpsprocess som bedrivs utifrån ett fastställt ramverk. Kategoristyrningen kan därmed beskrivas som ramen inom vilken inköpsprocessen äger rum.

I det som vi definierar som avtalshantering (se avsnitt 3.2) ingår två processer som Nacka kommun benämner som *leveransprocess* och *uppföljningsprocess*. Dessa är två beståndsdelar av Nackas inköpsprocess. För att förstå avtalshanteringen i kommunen är det viktigt att betrakta avtalshanteringen som en integrerad del av en sammanhängande inköpsprocess. I följande avsnitt beskriver vi grunderna i inköpsprocessen som helhet.



4.2.1 Behovsanalys

Syftet med behovsanalysen beskrivs vara att kartlägga kommunens behov av en viss vara eller tjänst och planera för hur behovet ska tillgodoses. Inköpsenhetens spendanalys är en utgångspunkt för arbetet.

I detta steg bistår inköpsenheten med underlag och analys. Det är verksamheten som

driver arbetet och avtalsansvarig som är ytterst ansvarig. Det finns en avtalsansvarig i alla annonserade upphandlingar och vilken funktion som utgör denna roll beror på vilken verksamhet som är berörd och vem som är delegerad rätten att fatta beslut i sådana ärenden. I kommunen är det alltid verksamheterna som äger avtalen.

4.2.2 Marknadsanalys

Det andra steget i inköpsprocessen är att genomföra en marknadsanalys. Syftet är att hitta de potentiella leverantörer på marknaden som på ett konkurrenskraftigt sätt kan tillfredsställa de behov som definierats i behovsanalysen. Det är inköpsenheten som driver arbetet med marknadsanalysen. Verksamheten ska aktivt delta i arbetet och avtalsansvarig godkänner slutprodukten.

4.2.3 Upphandling

Upphandlingsprocessens syfte är att tillgodose de behov som definierats i behovsanalysen och matcha dessa mot vad marknaden kan erbjuda på bästa sätt. Efter att upphandlingen är genomförd tecknas avtal med en eller flera leverantörer.

Genomförandet av upphandlingen är den del av inköpsprocessen som inköpsenheten är mest involverad i. Inköpsenheten driver arbetet med aktivt stöd från verksamheterna. Det är avtalsansvarig som godkänner upphandlingen.

4.2.4 Implementering och leverans

I detta steg av inköpsprocessen implementeras det nya avtalet. I detta skede ska ändamålsenlig övergång till den nya leverantören säkerställas. Målet är att varor och tjänster ska beställas i enlighet med beslutade beställningsrutiner av avtalade leverantörer för att säkerställa att kommunen erhåller varor och tjänster av rätt kvalitet, till bra villkor och att dessa köps och administreras effektivt.

I detta skede övertar verksamheterna huvudansvaret från inköpsenheten. Verksamheterna säkerställer att avtalet implementeras och att rätt leverantörer nyttjas till avtalade villkor. Inköpsenheten bistår i säkerställandet av leveransen. Avtalsansvarig ska vara informerad och är ytterst ansvarig.

4.2.5 Uppföljning

Inköpsprocessen avslutas med uppföljning av leverantören, men i praktiken sammanfaller detta arbete tidsmässigt med implementeringen av avtalet. Syftet är att följa upp att de varor eller tjänster som beställts levereras till kunden i enlighet med avtalet. I uppföljningen ingår att beakta avtalade priser, kvalitet och andra uppsatta mål. Det kan exempelvis göras genom mötet med leverantören och genom ekonomisystemet.

Inköpsenheten deltar i detta arbete genom bland annat uppföljning av nyckeltal, men det är verksamheterna som är den drivande parten och ansvarig för leverantörsrelationen. Avtalsansvarig ska hålla sig informerad och är ytterst ansvarig.

5. Avtalshantering

5.1 Nämndens avtal segmenteras utifrån risk

Varken inköpsenheten eller natur- och trafiknämnden har för samtliga delmoment definierat vad som förväntas av avtalshantering. Det som styr avtalshantering är huvudsakligen kommunens inköspolicy³ och reglementet för redovisning. I övrigt finns inom inköpsenheten etablerade arbetssätt och vissa mallar.



Etablerade arbetssätt tillämpas inom ramen för strukturen i kategoristyrningen. När det kommer till natur- och trafiknämnden ingår de mest väsentliga inköpen i kategorin "Yttre drift och underhåll". Natur- och trafiknämnden är ensam aktör i denna kategori, varför arbetet helt utgår från nämndens behov. I styrgruppen sitter inköpschefen, enhetschef för offentlig utemiljö och en upphandlare och i kategoriteamet ingår gruppchefer och upphandlare. Styrgruppen fattar strategiska beslut och kategoriteamet verkställer och planerar på en operativ nivå.

Som utgångspunkt för avtalsuppföljningen har kategorigruppen prioriterat avtalade leverantörer. Enligt intervjuuppgifter bygger prioriteringen bland annat på avtalens kostnadsmissiga betydelse och erfarenheter från leverantörernas avtalsefterlevnad. Med andra ord bygger prioriteringen på risk och väsentlighet, även om det inte framgår explicit vilka utgångspunkter som ligger till grund för prioriteringen. Leverantörerna är segmenterade i tre grupper, där så kallade "A-leverantörer" fordrar mest uppföljning. Sammanlagt är fem leverantörer klassificerade som A-leverantörer. Uppföljningen för respektive segment framgår av tabellen nedan.

A-leverantörer	B-leverantörer	C-leverantörer
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Enkätundersökning med NKI och NLI för alla leverantörer med fleråriga avtal en gång per år ▶ Fakturakontroller i samband med kontering ▶ En plan för stickprovskontroller av avtalskrav och utfört arbete i alla avtal tas fram i samband med upphandlingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Minst ett uppföljningsmöte under första året på kontraktet ▶ Uppföljningsmöte med de leverantörer där det verkar finnas problem eller förbättringspotential 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fakturakontroll

För avtalshantering som helhet har nämnden inom ramen för internkontrollarbetet beaktat relaterade risker. Brister i inköps- och avtalshantering bedömdes som en väsentlig risk och inkluderades därmed i internkontrollplanen. Även brister i attestrutinerna bedömdes så tillräckligt väsentliga för att omfattas av internkontrollplanen.

³ "Så här gör vi i Nacka", KFKS 2021/694.

När det kommer till systemstöd har nämnden ett antal verktyg till sitt förfogande. En viktig del är spendsystemet, som ger en bild över organisationens inköps- och leverantörsmonster, bland annat genom att visa från vilka leverantörer organisationen gör inköp, vad det är som köps och vilka enheter inom organisationen som gör inköpen. Därtill kan spendsystemet tillhandahålla statistik över vilka inköp som görs vid sidan av de avtal som är registrerade i avtalsdatabasen.

Den kategoriansvarige upphandlaren på inköpsenheten ansvarar för att bevaka nämndens avtal och avisera när nya upphandlingar behöver initieras. Dessa uppgifter finns samlade i nämndens uppföljningsplan och behandlas vid varje möte med kategorigruppen. Därtill går även upphandlaren och enhetschefen igenom upphandlingsplanen på månatliga möten. Förutom denna manuella hantering aviseras även den digitala avtalsdatabasen automatiskt när avtal behöver förnyas.

Som stöd i genomförandet av avtalsuppföljningen används ett arbetsordersystem. Genom systemet ger avtalsansvarig formella uppdrag åt arbetsledare att utgöra uppföljning av en eller flera avtalspunkter. Resultatet av uppföljningen dokumenteras i samma system. För närvarande pågår ett arbete med att systematisera utfärdandet av uppföljningsuppdrag i syfte att automatisera processen. I nuläget skrivs arbetsordrar manuellt vilket är ett arbetssätt som ska ersättas med i förväg definierade och standardiserade uppdrag för att effektivisera handläggningen.

5.2 Den strategiska planeringen bryts ner på operativ nivå

Den ovan nämnda prioriteringen av leverantörer är en del av det strategiska arbetet med avtalsuppföljningen. I steget från strategi till genomförande har det relativt nyligen tagits fram en stickprovsplan avseende stickprovskontrollerna som konkretiserar hur arbetet ska bedrivas. Vid tidpunkten för granskningens genomförande hade stickprovsplanen tillämpats i en månad. På grund av oförutsedda svårigheter med att genomföra stickproven sker för närvarande en omarbetning av planen för att göra den mer genomförbar. Det pågår för närvarande ett arbete inom flera avtalsområden med att upprätta rutiner för hur stickprovskontroller ska genomföras.

5.3 Avtalshanteringens implementering sker på flera nivåer

5.3.1 Den operativa avtalsuppföljningen bedrivs på enhetsnivå

Enheterna under natur- och trafiknämnden ansvarar för att på operativ nivå hantera och följa upp ingångna avtal. För granskningens utvalda avtal (se 2.4) är det enheten för drift av offentlig miljö som är ansvarig. Arbetet utförs huvudsakligen av gruppchefer, förvaltare och arbetsledare. Uppföljningen av ingångna avtal beskrivs av intervjuade gruppchefer som ett prioriterat område i avtalshantering. Uppföljningen bygger på genomförda riskanalyser kopplat till varje verksamhetsområde, enskild leverantör samt avtalets utformning.

5.3.2 Nämnden följer kontinuerligt upp den interna kontrollen

Nämndens internkontrollplan innehåller flera kontrollmoment med bäring på avtalshantering. Resultatet av de kontroller som genomförts redovisas till nämnden varje tertiäl.

Under 2021 har trafikenheten genomfört ett stickprov på avtalet avseende drift och underhåll för parkeringsautomater på allmän plats. Resultatet av stickprovet visar att funnits brister, då det vid senaste avtalsuppföljningen identifierades att leverantören

missats att debitera kommunen en fast årligkostnad sedan avtalsstart 2019. En korrigerande och återbetalning är genomförd under perioden i enlighet med avtalet.

Stickprovskontroll har även gjorts av attestrutinerna. Sammanlagt kontrollerades 30 fakturor per månad och kontrollen visade inte på några brister kring behörighet för genomförda attester, däremot har ett fåtal brister upptäckts gällande underlag till fakturorna samt granskningen.

5.3.3 Fyra avtal granskas särskilt

I granskningen ingår att bedöma avtalshandlingen för fyra avtal särskilt. Följande avsnitt beskriver rutinerna för att följa upp och hantera dessa avtal.

Skötsel och tillsyn av grönytor, bad- och lekplatser (Boo och Velamsund)

Gällande avtal tecknades med leverantören Bite AB⁴ 2018-03-19 och förlängdes 2020-08-31 till och med 2022-08-31.

I parkskötsel ingår bland annat skötsel och förvaltning av parker, lekplatser, vägbelysning och trafikfarlig växtlighet. Uppföljningen av ingångna avtal genomförs till stor del genom stickprovskontroller av den upphandlade leverantörens genomförda insats i verksamhetssystemet Infracontrol. Stickprovskontroller som uppföljningsmetod har fått ökat fokus under 2021. Under högsäsong genomförs ca 15-20 uppföljningar per månad. Syftet är att genom fler stickprovskontroller motverka fusk och avtalsbrott. Idag pågår flera vitesärenden mot kommunens största utförare av naturskötsel. Kommunen anser att leverantören systematiskt överdebiterar för levererade tjänster. En gruppchef beskriver att kommunen behöver ägna mer tid och resurser än vanligt åt att kontrollera att fakturorna stämmer med avtalet.

Rent praktiskt ansvarar en förvaltare för att kontrollera att utlovad insats sker enligt ingånget avtal. Förvaltaren ger arbetsledare i uppdrag att genomföra stickprovskontroller, vilka efter de utförts dokumenteras i Infracontrol. Detta är en rutin som nyligen har implementerats där ambitionen beskrivs vara att skapa ett effektivt och enkelt system för genomförande av stickprov genom uppdragsbeskrivningar och dokumentering i ärendehanteringssystemet. Avtalsmöten med leverantör sker vanligtvis två gånger per år enligt avtal, och vid oenighet kring avtal sker möten löpande. Utöver det äger driftsmöten rum löpande under året där bland annat pågående arbeten samt oenigheter aktualiseras.

Parkskötseln beskrivs av intervjuade vara det svåraste verksamhetsområdet att följa upp. Det beror bland på att det ligger en utmaning i att formulera uppföljningsbara och mätbara krav i förfrågningsunderlaget. Mot bakgrund av beskrivna utmaningar och flera avtalsbrott finns en strategi att inför kommande upphandlingar vara tydligare i förfrågningsunderlaget med vad som efterfrågas. Intervjuade beskriver att exempelvis att det i kommande underlag ska ställas krav på resultatet av utförarens arbete, snarare än *hur* arbetet ska bedrivas.

Ytterligare en aspekt i avtalsuppföljningen rör uppföljning av miljökrav. Uppföljningen av miljökrav sker genom att miljökraven i förfrågningsunderlagen på årsbasis kontrolleras genom årliga stickprov. Det kan exempelvis innebära att kommunen kontrollerar huruvida leverantörens fordon uppfyller miljökraven och hur material återvinns. Samtliga granskade avtal följs upp på liknande sätt avseende miljökrav.

Trädttjänster

⁴ Har bytt namn till Orca AB.

Granskat avtal tecknades med leverantören Naturskog AB 2018-04-01 och gick ut 2021-07-01. Ett nytt avtal var planerat att ersätta det gamla men på grund av en överklagandeprocess kunde nytt avtal inte tecknas förrän 2021-11-01.⁵ För att lösa den uppkomna situationen inkluderades Naturskog AB:s prislista för trädttjänster i ett annat avtal som rör skötsel av friluftsanläggningar. Under den period överklagandeprocessen var pågående avropades trädttjänster från avtalet för skötsel av friluftsanläggningar. Efter överklagandeprocessen, vilken kommunen vann, övergick kommunen till att avropa från avtalet för trädttjänster. Kommunen gjorde bedömningen att om enbart absolut nödvändiga tjänster avropades (hantering av riskträd som riskerar att skada liv och egendom om de faller) fram tills att förvaltningsrätten avgjort målet, skulle det inte innebära väsentliga kostnader och därmed inte bli ett otillåtet tillägg till avtalet. Att riskera göra sig skyldig till en otillåten direktupphandling bedömdes som ett sämre alternativ.

Avtalet omfattar skogsvårdstjänster såsom tillsyn och underhåll av friluftsanläggningar i naturmark, arboristtjänster samt riskträdshantering. Entreprenaden omfattar även nyanläggning av friluftsanläggningar såsom spänger, skyltar och motionsspår. Entreprenaden är indelad i mindre objekt där varje naturreservat är ett objekt.

Uppföljningen av ingångna avtal genomförs genom stickprovskontroller och dokumenteras i verksamhetssystemet Infracontrol. Återkoppling sker på leverantörsmöten vilka äger rum ungefär en gång varannan månad.

Intervjuade tjänstemän vittnar om att avtalet med leverantören har präglats av problem, med hänvisning till att avtalad tjänst inte har levererats eller har levererats bristfälligt.

Vinterväghållning kommunala vägar och gårdar

Vi har granskat tre avtal inom ramen för vinterväghållning av kommunala vägar och gårdar.⁶ Giltiga avtalsförlängningar har genomförts i samtliga fall och nuvarande avtal sträcker sig till 2023.

Behovet av att avropa snöröjning kontrolleras fortlöpande av kommunens fem arbetsledare vilka ansvarar för ett distrikt vardera. Insatserna består av snöröjning, saltning och sandning av olika ytor med varierande tidsåtgång. Utifrån bedömt behov avropas snöröjning utifrån ett förbestämt arbetsprogram med tio olika tjänster till definierade priser. Kontroll av genomförd insats sker under efterföljande dygn av arbetsledaren. Avtalsuppföljningen av snöröjning beskrivs överlag vara välfungerande med tydliga rutiner där avtalet och arbetsprogrammet underlättar möjligheten att kontrollera verksamheten. Leverantörsmöten äger enligt avtal rum en gång per år. Dessa möten fungerar enligt gruppchef som ett uppstartsmöte där avtalet går igenom, beställarens förväntningar på leverantören samt tillkommande och avgående ytor.

Merparten av de olika tjänsterna som kan avropas innebär en fast kostnad för kommunen. Ett undantag är "Punkt 4" som avser kontinuerlig snöröjning av alla ytor i syfte att hålla alla ytor öppna under ihållande snöfall. Tidsåtgången är obegränsad och avslutas efter signal från jourhavande arbetsledare. Användandet av denna tjänst är dyr och kommunen har under det senaste året arbetat aktivt med att minska avropen av denna tjänst. När

⁵ Anledningen till att tidsmarginalerna i upphandlingsprocessen inte räckte till vid ett överklagande var att ansvarig naturförvaltare valde att säga upp sin anställning vid denna tidpunkt. Därför blev det förseningar i det planerade tidschemat.

⁶ Skötseln för Sicklaön, skötseln för Boo, skötseln för Saltsjöbadsleden, Älta, Fisksätra och Saltsjöbaden.

kontinuerlig snöröjning avropas kontrolleras utförarna genom att fordonens GPS-historik begärs ut.

Kommunen har efter genomförd jämförelseanalys påvisat att Nacka kommuns kostnader för vinterunderhållning har varit förhållandevis hög i jämförelse med andra liknande kommuner. I syfte att minska kostnaderna för vinterunderhållningen har vissa åtgärder genomförts. De åtgärder som beskrivs spara mest pengar är dels att höja gränsen för när snöröjningen påbörjas, dels att vid normala snöfall avvakta beslut om åtgärd på lokalgator till snöfallet har upphört. Enligt kontorets prognos beräknas det resultera i en besparing på mellan 2 och 5 miljoner kronor givet en vinter med normal nederbörd.

Asfaltsbeläggningsarbeten

Granskat avtal tecknades med leverantören NCC Industry AB 2017-12-01 och förlängdes 2019-11-30 till och med 2023-11-30. Avtalet avser avrop av asfaltsbeläggningsarbeten.

Beläggningsunderhåll omfattar lagning av sprickor och potthål, väglinjemålning, klottersanering, vägmärken och väganordningar. Enligt avtalet finns en fast prislista utifrån kvm-pris för olika insatser. I vissa enstaka fall (exempelvis för specialprodukter) måste kommunen efterfråga en offert. I och med att insatserna finns med på prislistan utifrån ett fast kvm-pris är avtalsuppföljningen relativt lätthanterlig uppger intervjuade tjänstemän. Arbetsledarna ansvarar för uppföljningen av beläggningsunderhållet genom att i efterhand kontrollera genomförs insats.

Enligt avtal ska leverantören vid behov medverka vid möten om entreprenadens genomförande. Möten med leverantören veckovis.

5.3.4 Avtalsavvikelser har i flera fall resulterat i viten

Vid avtalsbrott kan förvaltningen ålägga upphandlad leverantör ett vitesbelopp. I respektive avtal stipuleras dels vilka avtalsbrott som resulterar i vite, dels exakt belopp. Bland annat kan leverantören tilldelas ett vitesföreläggande för ej godkänd förändring i bemanning, ej utfört arbete, försening och bristande dokumentation.

Viten har delats ut inom ramen för flera av de avtal som granskas. För parkskötselavtalet diskuteras viten vid parternas driftsmöten och hanteras genom att vitesbeloppet dras av på nästkommande faktura för fast ersättning enligt gällande betalplan. Intervjuad gruppchef vittnar om att det har funnits stora bekymmer med en särskild leverantör där stickprovskontroller har resulterat i flera utdömda viten. I dagsläget pågår flera vitesärenden mot leverantören. Både vad gäller vägdrift och snöröjning har viten dömts ut. Inom ramen för naturskogsavtalet har viten inte utdelats vid granskningens genomförande, men enligt intervjuad tjänsteperson har frågan aktualiserats.

5.3.5 Attestering av fakturor ska säkerställa följsamhet mot avtal

Kommunens gemensamma regler för attestering återfinns i *Reglemente för redovisning*.⁷ Av reglementet framgår att respektive nämnd i december varje år ska besluta om attestanter för kommande år. För varje beslutsattestant ska det finnas en ersättare.

Varje ekonomisk händelse ska i regel attesteras av minst två personer (tvåhandsprincipen). Det gäller samtliga ekonomiska verifikationer, även interna transaktioner. För att säkerställa internkontrollen inom kommunen ska högre belopp attesteras av överordnad chef. Generella beloppsgränser finns för olika nivåer av

⁷ Fastställt av fullmäktige 2021-02-01.

beslutsattest och nivåerna fastställs årligen av nämnden i samband med fastställande av kommande års beslutsattestanter.

I attestprocessen finns två definierade roller. Mottagningsattestant, som genomför den första kontrollen av fakturan, ska intyga att:

- ▶ Vara eller tjänst mottagits eller levererats till kommunen och stämmer med gjord beställning
- ▶ Betalningsvillkor är uppfyllda
- ▶ Konteringen är korrekt och rätt moms har avdragits
- ▶ Affärshändelsen blir rätt periodiserad

Beslutsattestanten svarar för den andra kontrollen. I dennes roll ingår verifiering av att:

- ▶ Mottagen vara eller levererad tjänst håller avtalad kvalitet
- ▶ Pris överensstämmer med ramavtal/avtal, taxa, bidragsregler eller beställning
- ▶ Behöriga beslut finns
- ▶ Verifikationen uppfyller krav enligt lagstiftning och god redovisningssed

Vår granskning visar att natur- och trafiknämnden, i enlighet med nuvarande och vid aktuell tidpunkt gällande *Reglemente för redovisning*, under december 2020 fattade beslut om beslutsattestanter samt ersättare för 2021.

När nämnden fattade beslut om beslutsattestanter fanns inga krav på beloppsgränser för beslutsattestanter. Beloppsgränser infördes som krav i samband med det nya reglementet för redovisning som antogs i februari 2021. Enligt controller vid redovisningsenheten har en konsult upphandlats för att implementera de tekniska lösningarna i ekonomihanteringssystemet. Innan december 2021, då implementeringen är planerad att äga rum, ska förslag på beloppsgränser tas fram. Det är kommunens redovisningsenhet som driver arbetet med att implementera beloppsgränser.

Nämndens utvalda beslutsattestanter har rätt att vidaredelegera beslutanderätten inom sitt ansvarsområde. Delegationsbeslut ska anmälas till nämnden. I praktiken utgör berörda gruppchefer i regel beslutsattestant till leverantörsfakturor. Vidaredelegationen till gruppchefer har anmälts till nämnden i enlighet med gällande regler.

När en leverantörsfaktura inkommer till kommunen hanteras den i regel av en koordinator. Fakturan förmedlas av koordinatören till berörd mottagningsattestant. Därefter går fakturan vidare till beslutsattestant, som efter godkännande, skickar den vidare för betalning. Utbetalningar kan enbart göras av utbetalningsattestanter, vilka kommunstyrelsen utnämner.




Den praktiska hanteringen av attester skiljer sig av praktiska skäl från den som anges i reglementet för redovisning. Gruppcheferna, som i regel är beslutsattestanter, förväntas kontrollera en stor mängd fakturor - så många att kontrollen tenderar att bli översiktlig, bortsett från i de fall väsentliga belopp är aktuella. Flera intervjuade uppger att det främst är fakturor vilka beloppsmässigt avviker från det normala som ägnas uppmärksamhet. Ett stort ansvar vilar således på att mottagningsattestanten genomför en tillräcklig kontroll. Det förekommer ingen systematisk utbildning av mottagningsattestanter av vad som ingår i dennes roll.
































































































5.3.6 Stickprovet visar på brister i attestrutinerna

Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts i syfte att kunna bedöma om attestrutinerna säkerställer en god intern kontroll. I stickprovsgranskningen har 19

fakturor kontrollerats. Fakturorna och avtalen har granskats utifrån följande frågeställningar:

- ▶ Finns definierade avtalsparter och aktuella avtal?
- ▶ Omfattas tjänsten av avtalet?
- ▶ Har rätt summa betalats ut för utförd tjänst?
- ▶ Är det tydligt vad fakturan avser för tjänst?
- ▶ Har fakturan attesterat av korrekt befattning?

Färg	Bedömning
	Inga felaktigheter har påträffats
	Vissa felaktigheter har påträffats
	Allvarliga felaktigheter har påträffats

Fakturanummer	Finns avtal?	Omfattas tjänsten av avtalet?	Är det rätt pris?	Är det tydligt vad fakturan avser?	Attest av behörig person?
59105					
60103					
61832					
8964					
900167					
9424					
3009497692					
3009498618					
3009513023					
300060078					
300067895					
3000076452					
101328					
72948693					
72949572					
72954326					
230327494					
230335379					
230335395					

Resultatet av stickprovet visar att attestrutinerna stundtals är bristfälliga. Merparten av avtalen uppvisar dock inga felaktigheter eller brister. I följande text kommenteras de fakturor där brister identifierats.

Vi kan konstatera att det är ottydligt vad fakturorna 59105 samt 60103 avser då det endast står "lyft" samt datum som beskrivning av fakturerad tjänst.

Avseende de tre fakturorna 8964, 900167 samt 9424 som bland annat rör skogsvårdstjänster såsom tillsyn och underhåll av friluftsanläggningar i naturmark, arboristtjänster samt riskträdshantering har vi vid genomförandet av stickprovskontrollen upptäckt tydliga brister då samtliga fakturor från Naturskog AB förefaller vara felfakturerade. Vi har inte kunnat utröna detaljer om exakta felfakturerade belopp, men vi redovisar nedan de brister vi har upptäckt genom stickprovskontrollen. Avseende faktura 900167 saknas nödvändig information om fakturan. Dels saknas bilaga då det är en scannad pappersfaktura, dels framkommer inte nödvändig information om vad utförd tjänst avser eller huruvida tjänsten omfattas av vid tidpunkten gällande avtal. Det är för oss därför inte möjligt att avgöra om kommunen har betalat rätt pris för tjänsten. Liknande scenarier gäller faktura 8964 samt 9424. Faktura 8964 innehåller felposter där verksamheten bland annat beskriver att 10 000 kr mindre bör ha fakturerats på grund av felposten "skotning". Detsamma gäller faktura 9424 där korrekt prislista inte har använts vid fakturering. Fakturerat belopp är 577 156 kr (exkl. moms) och vi kan inte utröna detaljer om eventuella felposter och felfaktureringar. Vad gäller faktura 9424 fakturerades kommunen vid en tidpunkt när ett giltigt avtal inte fanns. Orsaken finns mer utförligt förklarad under punkt 5.3.3. Verksamheten medger att det har begåtts systematiska fel och att en dialog har påbörjats med entreprenören.

5.4 Formerna för utvärdering av avtalsperioden är inte definierade

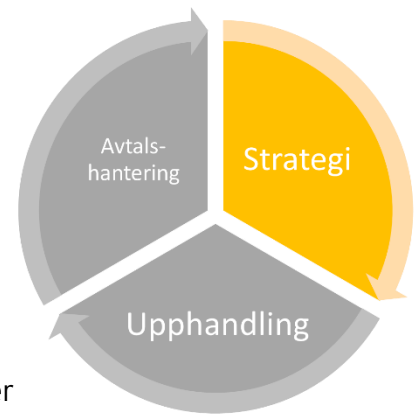
Som tidigare beskrivits utgör utvärderingen det sista steget i avtalsförvaltningen. Kommunens inköspolicy beskriver på ett övergripande plan uppföljningsprocessen men lämnar frågan om slutlig utvärdering av avtalsperioden relativt oberörd. Det finns varken på kommunövergripande nivå eller på nämndnivå någon etablerad struktur för vilka moment som bör ingå i en sådan utvärdering. Det är tydligt att uppföljning ska genomföras under avtalstidens gång och att erfarenheter från uppföljningar ska användas i strategi- och uppföljningsprocessen, men mindre tydligt att det ska göras en slutlig utvärdering.

Syftet med en utvärdering är att få en bild av hur det har fungerat under avtalsperioden och se över vilka lärdomar som kan omhändertas under kommande period. Även om det i styrdokument inte finns ett tydligt utpekad moment för slutlig utvärdering av avtal, finns i praktiken en tydlig koppling mellan avtalsuppföljningen och det strategiska arbetet inför beslut om upphandling eller avtalsförlängning. Rutinerna för erfarenhetsöverföring från uppföljningen och upphandlingsprocessen beskrivs i nästa kapitel.

6. Strategi

Inför en upphandling genomförs en behovsanalys och marknadsanalys. För dessa moment finns riktlinjer för vad som ska ingå och vem som ansvarar för vad. Följande avsnitt är avgränsat till att beskriva erfarenhetsöverföringen från avtalsuppföljningen och hur den används inför beslut om ny upphandling eller avtalsförlängning.

Merparten av de avtal som ingår i granskningen upphandlades för flera år sedan. Följande redovisning beskriver rådande rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig kunskapsöverföring.



6.1 Upphandlare samlar in erfarenheter från operativt ansvariga

Enhetschefen för offentlig utemiljö har delegation på att förlänga nämndens avtal med externa utförare. Inför ett beslut om en avtalsförlängning träffas enhetschefen och berörd upphandlare för diskussion om erfarenheter från den gångna avtalsperioden och strategiska överväganden kopplat till kommande avtalsperiod. Inför dessa möten tar upphandlaren kontakt med den förvaltare som haft mest kontakt med leverantören. Därefter stämmer upphandlaren av med gruppcheferna, i regel i samband med ett kategoriteammöte. Upphandlaren och gruppcheferna enas om vilket beslut som ska föreslås till enhetschefen.

För att möjliggöra för en adekvat erfarenhetsöverföring från uppföljning till upphandling krävs att avtalsuppföljningen dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. Annars är risken att tidigare erfarenheter glöms bort eller försvinner i samband med personalomsättning. Uppföljning inom samtliga avtal dokumenteras numera i kommunens ärendehanteringssystem⁸. Som tidigare beskrivits lägger förvaltaren en order om uppföljning i systemet. Efter att arbetsledaren utfört kontrollen dokumenteras resultatet i samma ärende. Den nya rutinen möjliggör att kommunen inför en ny upphandling enkelt kan få en överblick av vilka kontroller som genomförts och vad resultatet var. En annan del av dokumentationen av avtalsuppföljningen består av protokoll från de leverantörmöten som genomförs med jämna mellanrum. Vid dessa möten diskuteras bland annat eventuella avvikelser.

För närvarande dokumenteras inte i vilken utsträckning leverantörer skickar felaktiga fakturor. Ansvar för att denna typ av erfarenhet ska komma tillgodo vid exempelvis beslut om avtalsförlängning vilar därmed tungt på enskilda mottagnings- och beslutsattestanter. Vidare begränsas möjligheterna att urskilja mönster avseende avtalsefterlevnaden i samband med fakturering. Enligt intervjuad upphandlare på inköpsenheten finns planer på att strukturera arbetet med att föra statistik över avvikelser i faktureringen.

6.2 Identifierade problem i parkavtalet är planerat att åtgärdas

Kommunens parkavtal med en särskild leverantör har, som tidigare beskrivits, under senare år präglats av oenighet kring utförandets trohet mot avtalet. Sedan kommunen initierade arbetet med att på ett mer systematiskt sätt följa upp avtalskraven har det framkommit att kravspecifikationen är i behov av att uppdateras. Avtalskrivningarna är i dagsläget inte tillräckligt uppföljningsbara. Gruppchef för förvaltning utemiljö uppger att

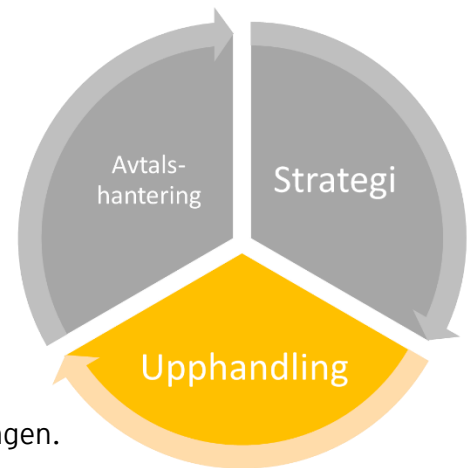
⁸ Infracontrol

rådande avtalsskrivningar ses över till kommande avtal för att underlätta kontrollen av utföraren. Avsteg från avtalet är med dagens skrivningar svåra att bevisa. Även om det för kommunen är uppenbart att arbetet inte utförs i den uträkning som den skulle, är det ändå svårt att leda i bevis att utföraren inte levererat i enlighet med avtalet. En ny upphandling med ny kravspecifikation planeras att genomföras under 2022.

7. Upphandling

7.1 Anbudsgivare kontrolleras vid upphandlingen

I samband med upphandlingsförfarandet genomförs ett antal standardkontroller av anbudslämnarna. En kreditupplysning beställs för samtliga anbudsgivare i samtliga annonserade upphandlingar, vilken genereras automatiskt via upphandlingssystemet. Anbudsgivare ska uppfylla kriterierna för att betraktas som kreditvärdig.⁹ I vissa upphandlingar ställs krav på en viss årsomsättning, vilket i sådana fall även kontrolleras genom kreditupplysningen.



En upphandlande myndighet får enligt LOU begära bevis för att leverantörer fullgjort sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter. I samtliga annonserade upphandlingar lämnas en så kallad "SKV 4820-blankett" in till Skatteverket för samtliga anbudsgivare. Därigenom får kommunen ut information om företaget är registrerad som arbetsgivare, registrerad för mervärdeskatt, registrerad för F-skatt, FA-skatt eller A-skatt samt uppgift om arbetsgivaravgifter de tre senaste månaderna.

Sedan den 6 mars 2019 lämnar dock Skatteverket inte längre information om restförd skatteskuld via SKV 4820 på grund av sekretesskäl. Upphandlande myndigheter är numera hänvisade till Kronofogdemyndigheter eller kreditupplysningsföretag för upplysningar i sådana ärenden. I Nacka används kreditupplysningen och ekonomianalysverktyget Inyett för att få fram den typen av uppgifter.

⁹ Undantag mot denna regel kan göras om anbudsgivaren vid begäran från kommunen lämnar en sådan förklaring att det kan anses klarlagt att denne har motsvarande ekonomisk ställning, eller att anbudsgivaren vid begäran från kommunen lämnar en garanti från moderbolag eller annan garant gällande anbudsgivarens ekonomiska ställning och förmåga att fullgöra kontraktet. Efterfrågad riskklass ska i dessa fall på motsvarande sätt redovisas och uppfyllas av garanten.

8. Sammanfattande bedömning

Granskningens syfte är att bedöma i vilken utsträckning natur- och trafiknämnden bedriver en tillräcklig styrning och intern kontroll i samband med hantering av avtal samt vilken uppföljning av ingångna avtal som sker.

Vår sammanfattande bedömning är att natur- och trafiknämnden i stor utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig avtalshantering. Kommunen har genom inköpsenheten upprättat en ändamålsenlig grundstruktur att bedriva avtalshantering inom, vilken skapar gynnsamma förutsättningar för nämndens arbete. Inom ramen för denna struktur bedriver nämnden en avtalshantering som efter den senaste tidens åtgärdsarbete i många delar är tillfyllest. Granskningen visar dock att det finns brister i kontrollen av leverantörsfakturor.

Flera betydande åtgärder för att stärka avtalshantering har vidtagits under senare tid. Åtgärderna har framförallt initierats på tjänstemannanivå, men även nämnden uppvisar ett tydligt ägarskap i frågan genom att lyfta fram avtalshantering i internkontrollplanen och att kräva kontinuerlig rapportering. Åtgärdsarbetet har på ett tydligt sätt stärkt *struktureringen* av avtalshantering. Numera bygger avtalskontrollen på en riskanalys för respektive avtal vilket möjliggör att proportionerliga kontrollåtgärder implementeras. Det finns ingen riktlinje/vägledning som uttrycker förväntningar på ett avtal ska riskutvärderas. Enligt vår bedömning skulle framtagandet av en riktlinje/vägledning för detta moment minska genomförandets personberoende.

I steget mellan riskanalys och verkställande finns sedan en kort tid tillbaka en konkret *planering* som tydliggör hur kontrollarbetet ska genomföras. Dessutom finns en upphandlingsplan som kontinuerligt uppdateras och som innehåller information om när avtal går ut och när ny upphandling behöver initieras. Granskningen visar att genomförandet av upphandling av trädttjänster genomfördes i ett skede med otillräckliga tidsmarginaler. Det fanns dock för nämnden försvårande omständigheter som medförde förseningar i förhållande till den planerade upphandlingsplanen.

I *genomförandet* finns enligt vår bedömning ändamålsenliga uppföljningsrutiner för att granska huruvida leverantörerna levererar enligt den kvalitet som är avtalad. Däremot behöver rutinerna stärkas för att säkerställa att leverantörsfakturorna överensstämmer med gällande priser. Granskningens stickprov visar att det i vissa fall är svårt att avgöra vilken tjänst fakturan avser. För en särskild leverantör förefaller samtliga fakturor vara felfakturerade. Trots systematiska fel har fakturorna godkänts.

För att avhjälpa identifierade brister finns ett antal åtgärder som kan vidtas. Beslutsattestanter hanterar en så stor mängd leverantörsfakturor att det rent praktiskt inte är möjligt att förvänta sig att kontrollen motsvarar kraven i reglementet för redovisning. Det finns därmed skäl att se över om ansvaret för beslutsattest behöver fördelas på fler individer för att säkerställa en rimlig arbetsbörda. En annan möjlig åtgärd är att rikta utbildningsinsatser mot mottagningsattestanterna. Det är dessa individer som har kontakt med leverantörerna och detaljkunskap om köpta tjänster. Ett stort ansvar således på mottagningsattestanterna vilket understryker vikten av fungerande kontroll på denna nivå. **Ett problem med nuvarande Reglemente för redovisning är att det är beslutsattestanten som ska kontrollera att levererad vara eller tjänst håller avtalad**

kvalitet, trots att det i regel är mottagningsattestanten som har den bästa uppsikten över leveransens kvalitet.

Utvärdering av avtalsperioden sker i praktiken men det finns inga fastställda former för hur detta ska gå till. Det är tydligt att uppföljning ska genomföras under avtalstidens gång och att erfarenheter från uppföljningar ska användas i strategi- och uppföljningsprocessen, men mindre tydligt att det ska göras en slutlig utvärdering. Enligt vår bedömning skulle det vara förtjänstfullt för nämnden eller inköpsenheten att upprätta en mall/vägledning för formerna kring utvärdering av avtalsperioden. Förslagsvis kan uppföljning av dokumenterade avvikelser lyftas upp som ett obligatoriskt steg i detta moment.

Erfarenhetsöverföring från avtalsperioden till strategiarbetet inför en kommande upphandling eller beslut om avtalsförlängning säkerställs genom att ansvarig upphandlare konsoliderar omdömen från gruppchefer, förvaltare och arbetsledare. Det har genom denna process framkommit att avtalskraven i vissa avtal behöver göras mer uppföljningsbara.

9. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
<p>På vilket sätt säkerställer nämnden en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för att ingå avtal och för avtalshantering, samt utbetalning till leverantörer?</p>	<p>Kommunens övergripande inköspolicy reglerar den övergripande ansvarsfördelningen avseende upphandlingsprocessen och avtalshantering. Vidare reglerar <i>Reglemente för redovisning</i> rollerna för attestering inför utbetalning till leverantörer.</p> <p>Upphandlingsprocessen hanteras utifrån kommunens kategoristyrning. Det innebär att ansvaret för upphandlingar styrs utifrån vilken inköpskategori som berörs. Medarbetare från både inköpsenheten och berörda enheter är involverade i upphandlingsprocessen. Avtalshantering bedrivs också inom ramen för kategoristyrningen. Implementeringen och uppföljningen av avtalen hanteras på ett strategisk plan inom ramen för styrgrupper och kategoriteam, vilka består av medarbetare från berörda enheter samt upphandlingsansvarig på inköpsenheten. På operativ nivå bedrivs avtalshantering huvudsakligen av gruppchefer, förvaltare och arbetsledare. Inköpsenheten stödjer verksamheten i det operativa i samband med att avtalsfrågor aktualiseras, exempelvis vid tvister med leverantörer. Det finns ingen fastställd ansvarsfördelning av arbetsuppgifter på operativ nivå avseende avtalsuppföljning. Däremot finns tydligt utarbetade praktiska rutiner som är kända bland inblandade parter. Vår uppfattning är att steget från den strategiska planeringen av avtalsuppföljningen till det operativa arbetet tydligare bör överbryggas genom en tydlig operativ planering som konkretiserar vad som ska göras, när och av vem. Detta skulle minska personberoendet men även underlätta resursplaneringen och uppföljningen av implementeringen av avtalsuppföljningen.</p> <p>Ansvarsfördelningen för utbetalningsprocessen utgår från nämndens beslut om beslutsattestanter. Attesteringsprocessen inleds i regel med att en koordinator förmedlar leverantörsfakturan till berörd mottagningsattestant. Därefter går fakturan vidare till beslutsattestant, som efter godkännande, skickar den vidare för betalning. Utbetalningar kan enbart göras av utbetalningsattestanter, vilka kommunstyrelsen utnämner. I <i>Reglementet för redovisning</i> beskrivs vilka kontroller som ska genomföras av respektive attestant. Granskningen visar att de praktiska förutsättningarna</p>

Revisionsfrågor	Svar
	<p>försvårar följsamhet gentemot instruktionerna i reglementet. Gruppcheferna hanterar en stor mängd fakturor vilket kräver att kontrollen blir översiktlig.</p>
<p>Har nämnden säkerställt ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för avtalshantering?</p>	<p>Delvis. Avtalshantering på strategisk nivå bedrivs inom ramen för kategoristyrningen tillsammans med inköpsenheten. Det är inköpsenheten som tagit fram ramarna för hur detta arbete ska bedrivas. Vår bedömning är att det överlag finns ändamålsenliga rutiner och stödmaterial för det strategiska arbetet med avtalshantering. Det finns en etablerad struktur för att följa upp upphandlingsplanen och avtalsuppföljningen diskuteras löpande inom kategoriteamet. På operativ nivå pågår ett arbete med att utveckla framförallt avtalsuppföljningen. Stickprovskontrollerna ska utökas och rutinerna för detta standardiseras.</p> <p>Enligt vår bedömning kan avtalsuppföljningen stärkas genom att etablera tydliga riktlinjer eller vägledningar för dess genomförande. De praktiska rutinerna är i allt väsentligt ändamålsenliga, men den dokumenterade styrningen av dessa frågor är relativt frånvarande. Det finns ingen riktlinje/vägledning som uttrycker vilka moment som förväntas genomföras eller på vilket sätt. Exempelvis finns inga krav på att segmentera gällande avtal utifrån en riskanalys eller ta fram en uppföljningsplan för de mest prioriterade avtalen. Förtjänsten med att i en riktlinje eller vägledning uttrycka förväntningar på denna process är minskat personberoende samt spridning av kunskap om goda tillvägagångssätt. Att konsolidera den kunskap och olika arbetssätt som tillämpas i kategoriteam kan stärka det organisatoriska lärandet.</p>

Revisionsfrågor	Svar
Finns en samlad bild över vilka avtal och avtalsvillkor nämnden har med olika leverantörer?	Ja. Det finns en tydlig bild över vilka avtal nämnden har med olika leverantörer. Avtal som upphandlats genom ett annonserat förfarande är dokumenterade i upphandlingsplanen, vilken följs upp regelbundet. Vidare finns genom kommunens spendsystem vetskap om vilka leverantörer som nämnden handlar av via direktupphandlingar. Ansvar för detaljkunskap om avtalsvillkor i avtal vilar framförallt på berörd gruppchef, förvaltare och arbetsledare.
Har nämnden säkerställt att kontroller inför upphandling, anlitande och utbetalning till leverantörer är tillräckliga?	Nej. Kontroller genomförs som en del av upphandlingsförfarandet. I detta skede kontrolleras anbudsgivarnas ekonomiska ställning genom utdrag från Skatteverket och genom kreditupplysningar. Kontrollen inför utbetalning av leverantörer styrs av kommunens <i>Reglemente för redovisning</i> . I reglementet specificeras vilka kontroller som ska genomföras av respektive attestant. Vår granskning visar att samtliga av stickprovets fakturor har attesterats av en mottagningsattestant och beslutsattestant. Det är inte möjligt för oss att belägga vilka kontroller som <i>faktiskt</i> genomförs inom ramen för attesteringsprocessen. Vårt stickprov av fakturor visar dock att kontrollen behöver stärkas.
Finns en god intern kontroll kopplat till när avtalen går ut och/eller ska omförhandlas?	Delvis. Det finns en ändamålsenlig struktur kopplat till när avtal gått ut och/eller ska omförhandlas. Nämndens avtal finns samlade i upphandlingsplanen som uppdateras regelbundet vid möten mellan inköpsenheten och berörd förvaltningschef. Granskningen visar dock att planeringen av en upphandling brustit, vilket fick konsekvensen att inköp behövde genomföras från ett avtal som ursprungligen inte omfattade den berörda tjänsten.
Omfattar nämndens internkontrollplan avtalshanteringen? Tillämpning?	Ja. Nämndens internkontrollplan omfattar avtalshantering i bred bemärkelse och attestrutiner. Inom ramen för dessa riskområden genomförs stickprovskontroller som redovisas för nämnden varje tertiäl.

Revisionsfrågor	Svar
Genomförs riskanalyser kopplat till avtalen, inkluderande risker för korruption och oegentligheter?	<p>Ja. På övergripande nivå genomförs en riskanalys som ligger till grund för vilka uppföljningsinsatser som riktas mot berörd leverantör. Avtalen prioriteras bland annat utifrån avtalens kostnadsmissiga betydelse och erfarenheter från leverantörernas avtalsefterlevnad.</p> <p>Risk för korruption och oegentligheter är inte en fastställd utgångspunkt för riskanalysen. Däremot kan sådana aspekter vägas in i riskanalysen utifrån tidigare erfarenheter av leverantören. Ett exempel är ett av parkskötselavtalen där kontrollfrekvensen ökat efter, från kommunens sida, upplevda problem med avtalade leveranser.</p>
Finns ändamålsenliga rutiner och former för uppföljningar av avtal med leverantörer?	<p>Ja. Avtalsuppföljningen bygger på genomförd risk- och väsentlighetsanalys utifrån tidigare erfarenheter från leverantörernas avtalsefterlevnad. I uppföljningen ingår att beakta avtalade priser, kvalitet och andra uppsatta mål, däribland miljömål. Sedan ett par månader tillbaka pågår ett arbete med att systematisera utförandet av uppföljningsuppdrag i syfte att automatisera processen. Uppföljningen av ingångna avtal genomförs efter automatiseringen genom stickprovskontroller av de upphandlade leverantörens genomförda insats i verksamhetssystemet Infracontrol. Vidare sker leverantörsmöten som genomförs med jämna mellanrum. Vid dessa möten diskuteras bland annat eventuella avvikelser.</p>
Finns ändamålsenliga rutiner och former för uppföljningar av avtal med leverantörer? Tillämpning?	<p>Delvis. Det är relativt nyligen upprättats nya former för uppföljning av avtal med leverantörer. Ett ökat fokus ligger på stickprovskontroller av avtalens väsentliga delar kopplat till utförandet av tjänsten. Däremot behöver uppföljningen av leverantörsfakturor stärkas.</p>
Är de ekonomiska regleringarna i avtalen tydliga och uppföljningsbara mot fakturor? Har de som attesterar fakturorna nära och enkel tillgång till avtalen?	<p>Ja. De ekonomiska regleringarna i avtalen är tydliga och uppföljningsbara. Däremot visar stickprovet att det i ett antal fall inte har genomförts en tillräcklig kontroll av fakturerade priser och villkoren i avtalen. Avtalen finns tillgängliga för attestanterna och utgör således ingen förklaring till noterade brister.</p>
Finns tydliga rutiner och kontroller för att säkerställa att leverantörerna efterlever	<p>Ja. Det är relativt nyligen upprättats nya former för uppföljning av avtal med leverantörer. Ett ökat fokus ligger på stickprovskontroller av avtalens väsentliga</p>

Revisionsfrågor	Svar
<p>leveranser avseende kvantitet och kvalitet enligt avtalen, t.ex. vad gäller snöröjning, skötsel av områden, asfaltering, etc? Tillämpning?</p>	<p>delar kopplat till utförandet av tjänsten. Stickprovsplaner finns upprättade och verkställs av arbetsledare i samarbete med berörd förvaltare. Resultatet av stickprovet dokumenteras.</p>
<p>Finns rutiner för hantering av avvikelshantering och rapportering av incidenter? Får nämnden incidentrapportering? Tillämpning?</p>	<p>Delvis. Väsentliga avvikelser kopplat till leverantörernas utförande av tjänster dokumenteras dels intern inom kommunen och i protokoll vid leverantörsmöten. Det finns dock inga systematiska rutiner för att dokumentera och sammanställa avvikelser i faktureringen. Det pågår i nuläget ett arbete med att ta fram sådana rutiner.</p> <p>Nämnden tar inte del av en samlad redovisning av avvikelser rörande gällande avtalsrelationer. Utdelande av vite betraktas som verkställighet och rapporteras inte som delegationsbeslut. Den rapportering som når nämnden sker huvudsakligen i samband med återrapporteringen av den interna kontrollen. I den återrapporteringen ingår eventuella avvikelser som noterats i genomförda stickprov.</p>

Nacka kommun den 8 december 2021

Anders More
EY

Herman Rask
EY

David Leinsköld
EY

10. Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Upphandlare, inköpsenheten
- ▶ Gruppchef förförvaltning utemiljö, enheten offentlig utemiljö
- ▶ Enhetschef, enheten offentlig utemiljö
- ▶ Gruppchef för vägdrift, enheten offentlig utemiljö
- ▶ Gruppchef för park- och naturdrift, enheten offentlig utemiljö
- ▶ Ordförande, natur- och trafiknämnden
- ▶ 1:e vice ordförande, natur- och trafiknämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, natur- och trafiknämnden

Dokument

- ▶ Reglemente för natur- och trafiknämnden
- ▶ Så här gör vi i Nacka - Inköp, kommundirektören
- ▶ Riskmatris 2021, natur- och trafiknämnden
- ▶ Internkontrollplan 2021, natur- och trafiknämnden
- ▶ Delegationsordning, natur- och trafiknämnden
- ▶ Upphandlingsplan 2021, natur- och trafiknämnden
- ▶ Strategi leverantörsuppföljning, natur- och trafiknämnden

Inom ramen för granskningen har även material kopplat till stickprov av leverantörsfakturor inhämtats. Specifika avtal och fakturor framgår av rapporttexten.