

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-01-22

Diarienummer:
KSN-2023-03593

Handläggare:
Kristina Westling

Yttrande över kommunrevisionens granskning av inköp och upphandling

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets bilaga.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en rapport över Granskning av inköp och upphandling till kommunstyrelsen för yttrande senast den 31 mars 2024.

Utifrån genomförd granskning är kommunrevisionens samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Granskningsrapporten kan läsas i sin helhet [här](#).

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

De stora inköpen i kommunen har stor betydelse ur exempelvis ekonomiskt och kvalitetsmässigt perspektiv. Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har revisionen genomfört en fördjupad granskning av upphandlingsverksamheten. Revisionens granskning har utgått ifrån frågeställningar som till exempel om inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.

Kommunstyrelsen rekommenderas mot bakgrund av granskningsresultaten bland annat att överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan

upphandlingsstaben och nämnderna, att säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser samt att säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.

I förslag till yttrande över granskningen i ärendets bilaga redogör kommunstyrelsen för ett antal systemförbättringar och rutinförändringar som genomförts i syfte att utveckla upphandlingsfunktionen och som tillmötesgår kommunrevisionens rekommendationer.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 22 januari 2024
- Bilaga 1, Yttrande över Granskning av inköp och upphandling
- Bilaga 2, kommunrevisionens missiv
- Bilaga 3, granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2024-01-22

Diarienummer:
KSN-2021-02457

Handläggare:
Helena Sköld Lövgren

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2023-00048

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Kommunstyrelsen yttrar sig över kommunrevisionens rekommendationer (i **fetstil**) nedan.

Överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstaben och nämnderna. Rekommendationen innefattar genomförande av informationsinsatser i syfte att öka anställdas kännedom om fastställd rollfördelning och därmed öka möjligheterna till efterlevnad.

Vid uppstart av ny upphandling sker genomgång av rollerna med alla involverade för att tydliggöra ansvar. Upphandlingsstaben kommer att jobba vidare för att förtydliga rollerna ytterligare.

Inför avtalsstart hålls en genomgång med berörda verksamheter gällande avtalens förutsättningar och villkor.

Informationsinsatser har genomförts under november 2023 för kommunens skolor, ytterligare informationsinsatser kommer arrangeras under 2024.

Säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser samt Säkerställa en hög avtalstrohet.

Upphandlingsstaben "on tour" är en aktivitet Stab Upphandling kommer att påbörja under 2024 och det kommer innebära både interna och externa informationsträffar för att öka kunskapen om inköp och upphandling.

Under hösten 2020 infördes nya e-handelssystemet Proceedo. I dagsläget finns ca 160 leverantörsavtal och andelen order ökar månad för månad. Det är främst varuavtal som är anslutna men även några tjänsteavtal och arbetet fortgår att identifiera och ansluta fler och nya avtal. Via e-handel så säkerställer kommunen följsamhet i gällande

avtal för verksamheten och målbilden är att styra inköpen till e-handel i så stor utsträckning som möjligt. I e-handeln så är beställarna utbildade och det tryggar också till korrekta inköp. Under 2021 infördes direktupphandlingsformulär i Proceedo och under 2022 en modul för förnyade konkurrensutsättningar.

För att säkerställa följsamheten ytterligare så sker satsningar på avtalsuppföljning. Dels via kontroller som Stab Upphandling gör genom avtalscontrollers och dels via extern leverantör. Under 2023 har 19 revisioner slutförts och resultatet för dessa har lett till både återbetalningar om 452 462kr och en potentiell besparing 6 625 685kr om verksamheterna hade gjort inköp korrekt enligt avtal. Strax under 1 miljon kronor i återbetalningar i början av 2024 som resultat på några av revisionerna under 2023 och aktuella revisioner visar troliga återbetalningar på strax under 3 miljoner kronor.

Resultaten av revisionerna är tänkta att användas i utbildningssyfte för verksamheterna för att få ytterligare förståelse för hur man nyttjar avtalen optimalt.

Under hösten 2022 aktiverades modulen CLM i TendSign (kommunens upphandlingsverktyg). Modulen stöttar avtalsuppföljning och kontroll där bland annat beställarna kan rapportera in avvikelser per avtal för att det ska bli spårbart.

Stickprov sker på samtliga ramavtal ca 6 månader efter avtalsstart och där större avvikelser framgår genomförs sedan en djupare revision.

Säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.

För att förenkla för verksamheten har Upphandlingsstaben arbetat fram ett formulär och en rutin för direktupphandling i e-handelssystemet Proceedo. Nya rutinen togs i bruk i november 2021 – informationsinsats till verksamheterna innan och i samband med att funktionen släpps har skett.

För att förenkla ytterligare har ett helt nytt stödmaterial om direktupphandling arbetats fram och detta ska lanseras under Q1 2024. Kommunikationsinsatser kopplat till detta kommer att ske brett i organisationen.

Direktupphandlingar över 100 000 kr dokumenteras i kommunens e-handelssystem för att förenkla för verksamheterna och säkerställa dokumentationen. I e-handelssystemet finns även utbildade beställare vilket tryggar kompetensen hos de som fyller i formuläret. För direktupphandlingar under 100 000 kr är det möjligt att använda e-handelssystemet.

Säkerställa att det är tydligt mellan styrelsen/nämnderna och verksamheterna vad som ska ingå i uppföljningarna.

Under 2024 kommer arbetet med VP att tydliggöra vad som ska ingå i uppföljningarna för styrelsen/nämnderna.

Säkerställa att styrande dokument är aktuella och tydliga.

Under 2023 har utkast på ny policy och nya riktlinjer för inköp och upphandling arbetats fram, dessa kommer att beredas politiskt under Q1 2024.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

Datum:
2023-12-08Diarienummer:
KRN-2023-00048Kommunrevisionen
MissivbrevMottagare:
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden
Omsorgsnämnden
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av inköp och upphandling

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnderna i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstaben och nämnderna. Rekommendationen innefattar genomförande av informationsinsatser i syfte att öka anställdas kännedom om fastställd rollfördelning och därmed öka möjligheterna till efterlevnad.
- Säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser.
- Säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.
- Säkerställa en hög avtalstrohet.
- Säkerställa att det är tydligt mellan styrelsen/nämnderna och verksamheterna vad som ska ingå i uppföljningarna.

Kommunstyrelsen rekommenderas även att:

- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och tydliga.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden senast 2024-03-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@ pwc.com](mailto:lensalomon@ pwc.com).

Rapporten utgör ett underlag för revisionens bedömning i ansvarsprovningen varför tidsramarna inte kan överskridas.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson
Ordförande

Kajsa Wejryd
Vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.upsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2023-12-12 16:54:49 GMT+01:00
Transaktions-ID: 0251388024c84f019dcec462ee2651ec

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2023-12-12 20:05:56 GMT+01:00
Transaktions-ID: d86be2e2e31a40b4ad4c087cf17c918e

Granskning av inköp och upphandling

Uppsala kommun

December 2023

Sara Sommarin, certifierad kommunal yrkesrevisor

Gustaf Almqvist, revisionskonsult

Rebecca Lindström, certifierad kommunal yrkesrevisor


























Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnderna **i allt väsentligt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning				
	KS	GSN	UBN	OSN	ÄLN
Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?					
Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa? (Revisionsfrågan inkl. Avtalshantering och entreprenadupphandling).					
Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?					
Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?					
Skер en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?					

Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen och nämnderna** att:

- Överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstaben och nämnderna. Rekommendationen innefattar genomförande av

informationsinsatser i syfte att öka anställdas kännedom om fastställd rollfördelning och därmed öka möjligheterna till efterlevnad.

- Säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser.
- Säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.
- Säkerställa en hög avtalstrohet.
- Säkerställa att det är tydligt mellan styrelsen/nämnderna och verksamheterna vad som ska ingå i uppföljningarna.

Kommunstyrelsen rekommenderas även att:

- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och tydliga.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Ändamålsenligt organisation	6
lakttagelser	6
Bedömning	9
Riktlinjer, rutiner och processer samt dess efterlevnad	9
Bedömning	12
Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet	12
lakttagelser	12
Bedömning	16
Risکانalyser avseende välfärdsbrott	17
lakttagelser	17
Bedömning	18
Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten	19
lakttagelser	19
Bedömning	20
Samlad bedömning	22
Rekommendationer	22
Granskade dokument	23

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Uppsala kommun köper varor och tjänster för cirka 5 - 6 miljarder kronor per år. Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Uppsala kommun har en policy och riktlinjer för upphandling och inköp. Styrdokumentet omfattar all upphandling och all användning av ingångna avtal för varor, tjänster och byggtreprenader. Styrdokumentet gäller för Uppsala kommunkoncern, det vill säga för samtliga nämnder och bolag.

Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsrapport 2023:1, som publiceras i april är delvis nedslående. I rapporten dras slutsatsen att potentialen i offentlig upphandling utnyttjas inte fullt ut idag. Det finns flera områden där den offentliga upphandlingen kan och behöver utvecklas för att bli mer träffsäker – det vill säga möta behoven och samtidigt vara effektiv, hållbar och uthållig. Bristerna i styrning och organisering av inköpen riskerar att leda till sämre upphandlingar. Ett annat förbättringsområde är inköpsledning. Träffsäkra upphandlingar förutsätter en ändamålsenlig inköpsledning, något som saknas i många upphandlande organisationer idag. Ett annat område är marknaden, det måste finnas företag som både vill och har rätt förutsättningar för att delta i upphandlingar.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldre- och omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?

- Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?
- Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
- Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen kap. 6 §1, kap. 6 §6, kap. 6 §11
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
 - Dokumentation och bevarande av handlingar kap. 12 §14, kap. 12 §17, kap. 19 a §11, 19 a §12
 - Riktlinjer för direktupphandling kap. 19 a §15
 - Varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas kap. 5 §11
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2023.

Metod

Inom ramen för granskningen har vi:

- Intervjuat representanter ur upphandlingsstaben, biträdande stadsdirektör, gatu- och samhällsmiljöförvaltningen, utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen.
- Genomfört granskning och analys av relevanta styrande dokument
- Genomfört en registeranalys. Denna beskrivs närmare i rapporten.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Ändamålsenligt organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?

lakttagelser

Ändamålsenlighet

I "Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun" (2023) fastställs att styrelsen och nämnderna ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet samordna och leda arbetet med utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten.

Varken kommunstyrelsens eller övriga nämnders reglementen nämner ansvarsbeskrivningar eller andra omnämningar avseende upphandling och inköp.

Ansvar avseende inköp och upphandling

Vid genomgång av kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar konstateras att varje delegationsordning innehåller ett avsnitt om upphandling. Ärendena i delegationsordningarna berör allt från att fastställa förfrågningsunderlag och upphandlingsdokument till att ingå avtal, samt fatta tilldelningsbeslut. Det är bl.a. handläggare, enhetschef, upphandlingschef, upphandlingsutskott och ekonomidirektör som är delegerade beslutanderätt avseende ärendena. I delegationsordningarna framgår det att samtliga nämnder utom styrelsen har arbetsutskott/upphandlingsutskott som fattar beslut i de största upphandlingarna.

Kommunstyrelsens ansvar

I "Policy för upphandling och inköp" (2018) och i "Riktlinjer för upphandling och inköp" (2018) fastställs att kommunstyrelsen ska samordna styrningen för all upphandling inom kommunen.

I kommunledningskontorets framtagna "Verksamhetsplan och budget 2023 - 2025" tydliggörs att upphandlingsansvaret ingår i kontorets ansvarsområde. Kommunledningskontoret är fullmäktiges, kommunstyrelsens och valnämndens förvaltning. I "Riktlinjer för upphandling och inköp" (2018) anges att kommunens funktion för upphandling och inköp har till uppdrag att:

- Ansvara för upphandling av kommun- respektive koncerngemensamma avtal, specifika upphandlingsobjekt samt samordning av upphandlingsbehov.

- Vara ett stöd till verksamheten vid upphandlings- och inköpsfrågor.
- Bidra till att öka kunskapen om den goda affären.
- Arbeta såväl strategiskt som taktiskt för att stärka Uppsala kommuns kontroll över inköpsprocessen.

Sedan sommaren år 2023 är det upphandlingsstaben som är kommunens upphandlingsfunktion. Upphandlingsstaben är indelad i följande tre enheter enligt mottagen organisationsbeskrivning (daterad 2023-09-18):

- Enheten för inköp.
- Enheten för varor och tjänster (upphandlingsenhet).
- Enheten för fastighet och entreprenad (upphandlingsenhet).

Enheterna leds av enhetschefer. På upphandlingsenheterna arbetar runt 25 upphandlare med olika typer av upphandlingar. Vissa av upphandlarna arbetar mer fokuserat mot särskilda upphandlingsområden, såsom mot vård och omsorg samt IT. På inköpsenheten arbetar avtalscontrollers, hållbarhetssamordnare, inköpsassistenter samt e-handelssamordnare.

Staben var tidigare organiserad som en upphandlingsavdelning under gemensam service. I intervjuer framgår det att några av anledningarna till den nya organisationen var att förbättra helhetskvaliteten på upphandlingar och för att underlätta kompetensförsörjningen.

Vid intervjuer med staben anges att arbetsbelastningen är hög. Exempelvis anges att antalet IT-upphandlingar ökat markant. Därtill anges att staben inte alltid hinner med att bistå verksamheterna med framtagandet av kravställningar avseende hållbarhet i den omfattning som önskas. Vid faktagranskning tydliggörs att hela upphandlingsprocessen genomförs men att den höga belastningen medför att kö bildas.

Nämndernas ansvar

I riktlinjen för inköp och upphandling framgår det att äldrenämnden och omsorgsnämnden genomför upphandlingar enligt LOV¹ samt att gatu- och samhällsmiljönämnden genomför projektspecifika byggentreprenadupphandlingar, där upphandlingsstaben utgör en stödfunktion.

Av intervjuer anges att nämnderna ansvarar för genomförandet av direktupphandlingar, avrop samt verksamhetsspecifika upphandlingar. Utöver det anges att upphandlingsansvaret vilar på upphandlingsstaben samt arbetsutskottet för gatu- och samhällsmiljönämnden och upphandlingsutskotten för resterande nämnder. I policyn framgår det även att varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov samt att beslut om att

¹ LOV - Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

upphandla fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning. Av nämnderna anges att stöd ges från staben i den mån det behövs.

Samverkan mellan förvaltningar och upphandlingsstaben

I intervjuer med förvaltningarna anges att stöd ges från upphandlingsstaben och att samarbetet avseende upphandlingar i huvudsak är välfungerande. I intervju med upphandlingsstaben framgår det däremot att det finns utvecklingspotential avseende ytterligare förtydligande av roll- och ansvarsfördelningen. Exempelvis anges att staben i vissa fall tar större ansvar avseende uppföljningsarbetet än tänkt, och att delaktigheten från förvaltningarna vid framtagande av kravställningar behöver öka. Olika förvaltningar beskrivs ha kommit olika långt, en del har redan upparbetade rutiner medan andra har ett arbete framför sig.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en separat dokumenterad rutin för att följa upp avtal. Rutinen är daterad 2021-06-02. I rutinen framgår roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamheten (beställare), avtalsansvariga och uppföljningsansvariga. Syftet med rutinen, enligt skrivelse, anges vara att säkerställa en tydlig struktur som efterlevs avseende avtalsuppföljning. Vid granskning noteras att rutinen exempelvis beskriver ansvarsfördelningarna mellan de olika rollerna. Samtidigt konstateras i rutinen att benämningarna av rollerna i vissa fall kan variera mellan förvaltningarna och att det inte är helt tydligt vem som säkrar att rollerna utses då ansvariga kan vara både från upphandlingsstaben eller från förvaltningarna.

Beställarorganisation

Avseende beställarorganisationen anges att behörigheten att beställa är kopplad till inköpssystemet Proceedo (e-handelssystem). För att få behörighet krävs en utbildning. Uppföljning och rensning i systemet görs på årsbasis.

I "Attestreglemente - Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner" behandlas de olika attestnivåernas ansvar. Reglementet är gällande för samtliga nämnder och samtliga transaktioner som registreras i ekonomisystemet ska, enligt reglementet, attesteras (godkännas) som en del i att säkra korrekta transaktioner. Attestreglementet är odaterat.

Av de intervjuade lyfts att det finns behov av att höja kompetensen hos beställare ytterligare och att utbildningen är på en övergripande nivå.

Näringslivsrådet

Vid intervju lyfts att det finns ett Näringslivsråd i kommunen. Syftet med Näringslivsrådet är att genom stärkt dialog kontinuerligt förbättra och utveckla kommunens näringslivsarbete. Enligt kommunens hemsida ska rådet följa kommunens näringslivsarbete, planera och genomföra dialoger och förbättringsarbete med

näringslivet och leverantörsmarknaden, följa upp resultat av NKI-mätningar, rankningar och andra mätningar. Av de intervjuade anges att stort fokus läggs på upphandlingar.

Bedömning

Är organisationen gällande inköp och upphandling ändamålsenlig?

Kommunstyrelsen

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundas på att det finns dokumenterade ansvarsbeskrivningar på olika nivåer. Samtidigt noteras att det finns ett behov av att ytterligare tydliggöra ansvaret mellan förvaltningarna och upphandlingsstaben.

Av granskningen noteras även att upphandlingsstaben hanterar många ärenden och att beläggningen är hög. Detta får till följd att staben inte alltid hinner med att bistå förvaltningarna i den omfattningen som önskas. Vi menar på att detta påverkar förutsättningarna att bedriva en ändamålsenlig organisation och ingår i styrelsens ansvarsområde.

Nämnderna

Bedömning: Ja

Nämnderna ansvarar för att deras respektive organisation är ändamålsenlig enligt fastställt reglemente. Av granskningen har vi som nämnt noterat att det finns dokumenterade ansvarsbeskrivningar på olika nivåer. Av nämnderna anges att de får stöd i den omfattning som behövs och att huvudansvaret för upphandlingsprocessen vilar på upphandlingsstaben och utskotten.

Riktlinjer, rutiner och processer samt dess efterlevnad

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?

lakttagelser

Som angetts i revisionsfråga 1 har vi tagit del av en policy och en riktlinje avseende upphandling och inköp. Kommunfullmäktige antog dessa dokument 2018-03-26 § 60. Styrdokumentet är gällande även för bolagen. Inom ramen för granskningen har vi därtill tagit del av en rutin för att följa upp avtal (se revisionsfråga 1).

I policy för upphandling och inköp förtydligas att upphandling är ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Därtill anges att inköp ska göras utifrån en beräknad total kostnad och upphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt med hänsyn till både kvalitet och kostnad. I policyn framgår det även att kommunens medarbetare ska

vara delaktiga i att upphandlingspolicyn efterlevs samt ha kännedom om och använda gällande avtal.

I riktlinjerna för upphandling och inköp, som gäller för både kommun och helägda bolag, beskrivs:

- **Mål med upphandlingsverksamheten:** Målet med verksamheten är att nyttja resurserna effektivt och samtidigt erhålla största möjliga nytta.
- **Organisation och ansvar:** Som omnämnt i revisionsfråga 1 framgår kommunstyrelsens, upphandlingsstabens och nämndernas ansvar avseende upphandlingar.
- **Inköpsprocessen:** Inköpsprocessen konkretiseras i form av en processkarta som beskriver olika steg, från när ett behov är identifierat till att ett inköp genomförs.
- **Upphandlingsprocessen:** Gällande upphandlingsprocessen anges viktiga hänsynstaganden som att samordnade kommunövergripande upphandlingar ska främjas och att hållbarhetskrav bör ställas.
- **Direktupphandling:** Direktupphandlingar får genomföras i de fall det saknas avtal och om det totala värdet för upphandlingen understiger direktupphandlingsvärdet för ett kalenderår. Vid upphandlingar under 100 000 kr behöver beställaren inte konkurrensutsätta direktupphandlingen. Vid direktupphandlingar över 100 000 kr ska en offert begäras in från 3 leverantörer.
- **Avtalsförvaltning och uppföljning:** En systematisk uppföljning av ingångna avtal säkerställer att kvaliteten och priset på varan/tjänsten håller avtalad nivå, enligt riktlinjen. Upphandlingsstaben ansvarar för förvaltning av kommunövergripande avtal medan verksamheterna/förvaltningarna svarar för sina.

Vi har även tagit del av "Rutin för val av affärsform för projekteringar och entreprenader" (2023). Syftet med rutinen är att skapa förståelse för och tydliggöra hur upphandling av projekteringar och entreprenader kan utformas och styras. Rutinen omfattar projekterings- och entreprenadverksamheten som drivs på stadsbyggnadsförvaltningen. Rutinen innehåller val av affärsform, planering samt uppföljning.

Dokumentation och arkivering av direktupphandlingar

Enligt lagen om offentlig upphandling (2016:1145) ska direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr dokumenteras. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut. Dokumentationen, inklusive avtal, ska bevaras minst 4 år från den dag då kontraktet tilldelades. (Se 19 a kap. 11-12 §§). Enligt Konkurrensverkets rekommendationer bör uppgifter om myndighetens namn/organisationsnummer, hur konkurrensen togs tillvara, upphandlingsvärdet, vilka leverantörer som tillfrågats och motiv till tilldelningsbeslut framgå.

Vid granskning av riktlinjen noteras att dokumentet tydliggör att det föreligger en dokumentationsplikt vid direktupphandlingar. Enligt de intervjuade finns det ett särskilt formulär i e-handelssystemet som fylls i vid direktupphandling. Formuläret har däremot ännu inte börjat nyttjas i den omfattningen som önskats. Av staben beskrivs denna process som pågående. Vi har mottagit formuläret som efterfrågar uppgifter om köparen, tjänst/vara, avtalets skattade värde, tillfrågade leverantörer samt motivering till tilldelning.

Avseende hur det säkerställs att värdet av direktupphandlingar av samma slag inte överstiger direktupphandlingsgränsen anges att främst Proceedo, och betalningsstatistik, används men även olika typer av spendanalyser (inköpsstatistik).

Behovs- och marknadsanalyser

Att tidigt identifiera vilka behov av upphandlingar som finns i kommunen är en förutsättning för en ändamålsenlig upphandlingsprocess.

Avseende hur behov inom kommunen identifieras anges att visualiseringssystemet Qlik Sense nyttjas där staben kan följa köptrender (spenddata). Det anges även vid intervjuer att verksamheterna kan kontakta staben direkt. Beslutade framtida upphandlingar dokumenteras i en kommunövergripande upphandlingsplan, som även finns publicerad på hemsidan.

Vid intervjuer med upphandlingsstaben anges att det kommunövergripande behovs- och marknadsanalyserarbetet är en utvecklingsresa och att samverkan med olika förvaltningar har kommit olika långt. Samverkan med samhällsbyggnadskontoret beskrivs som i huvudsak god medan utbildningsförvaltningen i vissa delar har utvecklingspotential då vissa behov inom skolområdet kommuniceras sent till staben.

System och avtalshantering

I kommunen används upphandlingsverktyget TendSign, där avtalsdatabasen finns, och systemet Proceedo. Av intervjuer tydliggörs att alla har tillgång att se avtalen, däremot kan enbart behöriga beställare (beställare som gått en grundutbildning) göra avrop i Proceedo. I intervjuer framgår det att det i Uppsala kommun finns runt 2 300 användare i systemet och att 1 800 personer har beställarbehörighet.

Uppskattningsvis finns runt 1 500 avtal registrerade i TendSign.

Styrdokumentens aktualitet och efterlevnad

Vid intervju uppges att upphandlingschefen är den som ansvarar för att styrdokumenterna är aktuella och uppdaterade. Det pågår ett arbete med att revidera både policyn och riktlinjen för inköp och upphandling, och under intervju anges att det finns en ambition om att kunna presentera ett färdigt utkast omfattande revideringar vid årsskiftet. Vi har efterfrågat ett utkast men inte mottagit ett sådant. Vid faktagranskning anges att ambitionen är att skicka ut utkastet på remiss under första kvartalet år 2024.

Avseende säkerställandet av efterlevnad anges att upphandlingsstaben i samband med tidigare revideringar bl.a. deltagit vid planeringsdagar och nyttjat interna kanaler för att informera om nyheter. Av förvaltningarna anges att styrdokumenterna i huvudsak ses som lättillgängliga och att det finns vetskap om att de är upplagda på intranätet. Av företrädare för utbildningsförvaltningen anges att upphandlingsstaben ofta kontaktas vid genomförande av direktupphandlingar för stöd eftersom direktupphandlingar sällan genomförs.

Som angetts i revisionsfråga 1 finns viss resursbrist i upphandlingsstaben. Därtill finns även behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen.

I intervjuer framgår det att samtliga dokument finns tillgängliga på kommunens intranät. Även flera mallar, såsom mall över tilldelningsbeslut och mall för direktupphandling, är upplagda på intranätet.

Bedömning

Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?

Bedömning: Ja

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att det finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp som efterlevs. Bedömningen omfattar både kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundas på att det finns styrande dokument i form av exempelvis policy och riktlinjer som omfattar grundläggande upphandlingsprinciper, roller och ansvar, inköps- och upphandlingsprocessen. Därtill noteras att det genomförs behovs- och marknadsanalyser, att kommunen nyttjar ett e-handelssystem och att insatser genomförs för att öka medvetandet om styrande dokument.

Vi konstaterar samtidigt att det finns behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen och viss resursbrist inom upphandlingsstaben vilket vi menar bör påverka styrelsens och nämndernas möjligheter till efterlevnad av styrdokumenterna.

Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Iakttagelser

Avtalstrohet

Avtalstrohet innebär att beställare i organisationen köper avtalade produkter från de leverantörer som organisationen har avtal med. Det vill säga att dels upphandlat avtal nyttjas, dels att särskilda produkter omfattas av avtalet.

Om exempelvis en beställare köper en produkt av en upphandlad leverantör, vars produkt inte omfattas av upphandlingen, brister avtalstroheten.

Avtalstrohet i Uppsala

I riktlinjen för upphandling och inköp framgår det att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess. Alla medarbetare ska känna till hur kommunens inköpsbehov tillgodoses och ha tillräcklig kunskap om kommunens rutiner för upphandling. Upphandlingsstaben ska löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd. Leverantörstrohet innebär att upphandlade avtal nyttjas.

Som omnämnts i revisionsfråga 1 finns en rutin för avtalsuppföljning och ett attestreglemente. Båda styrdokumenterna omfattar ansvar avseende avtalsuppföljning och tydliggör vilka uppgifter som är kopplade till vilka roller. Som också noterats i revisionsfråga 1 finns otydligheter gällande var ansvaret för att utse roller vilar.

Vid intervjuer framgår det att avtalstrohet i Uppsala kommun i huvudsak följs upp genom stickprov som utförs av upphandlingsstaben. Vid stickprovsgranskningen väljs ca 20 - 30 fakturor som sedan jämförs med avtalen och prislistor, och vid större avvikelser genomförs en djupare revision. Ibland väljs stickproven även ut utifrån tips från verksamheterna.

Från upphandlingsstaben uppges att ett utvecklingsarbete genomförts och att kommunen blivit bättre avseende avtalstrohet. Samtidigt konstateras att arbetet ytterligare hade kunnat förbättras om uppföljning av avtalstrohet inte enbart skedde kopplat till leverantörstrohet utan även avseende produkter. Det vill säga att även rätt produkt köps från rätt avtal. Avstämningar sker kvartalsvis och staben rapporterar till upphandlingschefen som därefter kommunicerar resultaten till kommunledningen. Från förvaltningarna anges att kommunikation sker till staben avseende bland annat identifierade avvikelser.

Intern kontroll

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2023. Samtliga planer utom utbildningsnämndens omfattar risker och kontrollmoment som har bäring på inköp, upphandling och avtalstrohet. Nedan redovisas relevanta kontrollmoment och tillhörande uppföljning i det fall sådan upprättats.

Kommunstyrelsen

1. Kontroll av att lagen om offentlig upphandling (LOU) följs och att inköp sker enligt gällande avtal.
2. Kontroll av att fakturering från konsulter inte avviker från avtal inom mark- och exploateringsverksamheten.
3. Kontroll av att granskningen av leverantörsfakturor i ekonomisystemet fungerar.

Enligt internkontrollplanen ska uppföljning av kontrollmoment 1 och 3 genomföras i samband med årsbokslutet. Avseende uppföljning av kontrollmoment 2 skulle sådan

upprättats i samband med tertialrapporten (per april). Vid granskning av uppföljningen noteras ingen uppföljning omfattande exploatering.

Gatu- och samhällsmiljönämnden

1. Kontroll av att upphandling eller inköp görs enligt gällande lagar och avtal samt kommunens riktlinje.
2. Kontroll av avtalsföljsamhet avseende fossilbränslefria anläggningsmaskiner.
3. Kontroll av rutiner för fakturahantering och attestflöden.
 - a. Kontroll av att rutin för fakturahantering följs.
 - b. Kontroll av att attestflödet och att fakturering från konsulter inte avviker från avtal.

Uppföljning av kontrollmomenten genomfördes i samband med delårsbokslutet, i linje med fastställd tidsplan. Avseende kontrollmoment 1 och 3 genomfördes kontroller utan anmärkning. Avseende kontrollmoment 2 noterades mindre avvikelser då 2 av 10 drivmedelsprover underkändes. Resterande godkändes.

Äldrenämnden och omsorgsnämnden (delar samma förvaltning)

I nämndernas planer framgår det att nämnderna ska säkerställa att privata utförare levererar enligt ingångna avtal som del i arbetet mot välfärdsfusk (mer om detta i revisionsfråga 4). Kontrollmomentet är indelat i 2 delar:

1. Kontroll av företags kreditvärdighet och ekonomiska stabilitet.
2. Kontroll av fakturering genom stickprov av tidsredovisning.

Uppföljningen (punkt 2) redovisades i samband med delårsbokslutet i augusti medan (punkt 1) redovisas i samband med årsbokslutet. Av uppföljning för punkt 2 framgår att avvikelser noterats avseende ledsagning och daglig verksamhet. Avvikelsena är kopplade till exempelvis återkrav. Vidtagna åtgärder kommer vara, enligt uppföljningen, att genomföra ytterligare uppföljning med leverantör.

Registeranalys och stickprov

Som en del i granskningen har vi genomfört en registeranalys, där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra (period: 2023-01 - 2023-09) mot kommunens avtalsdatabas. Utdraget gällande avtalsdatabasen som mottagits innefattar enbart gällande avtal. Samtliga analyser har utgått ifrån kommunens redovisade nettotransaktioner, detta eftersom LOU inte tar hänsyn till moms.

Vissa svårigheter avseende att ta del av underlag för stickprov och registeranalys har noterats. Förfrågan avseende leverantörsreskontra gjordes 17 oktober och inkom onsdag 1 november. Förfrågan avseende stickprovsunderlag gjordes tisdag 7 november. I samband med faktagranskning per 22 november saknades ännu vissa

underlag. Vid avstämning med kommunen anges att det i samband med våran förfrågan noterats att det inte är helt tydligt vilka avtal som är kopplade till vilka inköp och att kommunen i flera fall fått vända sig till verksamheterna och begära ut underlag.

Resultat av stickprovsgranskning

Inom ramen för granskningen har vi valt ut 17 stickprov, fördelat på 6 leverantörer. Tillhörande detta har vi begärt ut kompletterande underlag såsom avtal och beställningar. Stickproven har valts ut utifrån resultatet av genomförd registeranalys samt med hänsyn till tidigare erfarenheter om riskområden. Exempelvis har vi valt ut stickprov utifrån total omsättning, höga enskilda fakturor och nyttjande av olika konton. Samtliga leverantörer som valts ut har matchats mot avtalsdatabasen.

Bedömningarna grundas på huruvida vi kunnat styrka/verifiera kontrollpunkterna. Våra bedömningar tydliggörs under tabellerna.

Tabell: Avtalstrohet

Kontrollpunkter	Leverantör 1	Leverantör 2	Leverantör 3	Leverantör 4	Leverantör 5	Leverantör 6
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	3 av 3 har godkänts	1 av 3 har godkänts	0 av 2 har godkänts	2 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	2 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts	2 av 2 har godkänts	2 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts
Är fakturan tillräckligt specificerad?	2 av 3 har godkänts	3 av 3 har godkänts	2 av 2 har godkänts	2 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts	0 av 3 har godkänts

Grön = uppfylld, röd = ej uppfylld/har ej kunnat styrkas

I granskningen har följande iakttagelser gjorts:

- **Leverantör 1:** För 1 av stickproven saknas en bifogad specifikation för faktura. Därav kan vi inte styrka kontrollfråga 2 och 3 i ett fall.
- **Leverantör 2:** Inga av fakturorna omfattar produkter som kan hittas i bifogad prislista, därav kan vi inte styrka kontrollfråga 2. För 2 av 3 köp saknas inköpsordrar, därav kan vi inte helt styrka kontrollfråga 1.
- **Leverantör 3:** I avtal hänvisas tillvägagångssätt för avrop till förfrågningsunderlaget, vilket vi inte mottagit. Vi kan inte styrka kontrollfråga 1.
- **Leverantör 4:** Enligt kommunen har 1 av 3 stickprov gjorts utanför avtal. I resterande fakturor framgår hänvisning till avtal (avtalsnummer) och inköpsordrar.
- **Leverantör 5:** Inget underlag har mottagits.
- **Leverantör 6:** Enbart fakturor har mottagits.

Övriga iakttagelser

I registeranalysen kontrolleras, som nämnts ovan, leverantörsreskontran mot avtalsdatabasen (det upprättade avtalsregistret). Att en matchning förekommer beror på att en viss leverantör som finns i leverantörsreskontrat även finns i avtalsdatabasen. En förutsättning för korrekt resultat är därav att samtliga filer är aktuella.

I samband med genomförandet av analysen har vi kunnat konstatera att 95 leverantörer dels saknas i avtalsdatabasen, dels att samtliga leverantörer har mottagit minst en betalning som överstiger 700 000 kr (direktupphandlingsgränsen för tjänster och varor). Samtliga granskade nämnder (inklusive kommunstyrelsen) har genomfört utbetalningar. Viktigt att belysa här är att det finns undantag då en kommun får direktupphandla över direktupphandlingsgränsen även om det gäller tjänster och varor, samt att vår lista till del omfattar utbetalningar till kommuner. För att kunna uttala oss närmare hade vi behövt genomföra en djupare granskning inom det särskilda området.

Otillåtna direktupphandlingar

En otillåten direktupphandling är när en upphandlande myndighet har ingått avtal med en leverantör utan att annonsera upphandlingen och annonseringsplikt förelegat.

Vid fråga om det den senaste tiden genomförts otillåtna direktupphandlingar ges olika svar. Av upphandlingsstaben anges att det tidigare förekommit sådana men att staben arbetat med att ta fram olika processer/kontrollaktiviteter för att åtgärda företeelserna. Exempelvis använder kommunen ett e-handelssystem idag vilket möjliggör översyn i större omfattning avseende utbetalningar till leverantörer. Även informationsinsatser om LOU och styrdokument har genomförts. Av vård- och omsorgsförvaltningen anges att det för närvarande tas fram en obligatorisk chefsutbildning som bland annat ska öka chefers kunskapsnivå om upphandlingar. Av gatu- och samhällsmiljöförvaltningen uppges att otillåtna direktupphandlingar inte förekommit inom förvaltningens ansvarsområde.

Vid faktagranskning anges att en inköpsrapport skickas ut till förvaltningarna varje kvartal för att informera om hur det ser ut för de olika förvaltningarna. Inom ramen för granskningen har vi fått en rapport avseende kvartal 3 för äldrenämnden. I rapporten redovisas bl.a. leverantörstroheten, leverantörer utan avtal, fördelning mellan inköpskategorier och andel e-handel.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Bedömning: Delvis

Utifrån ovanstående iakttagelser är vår bedömning att det delvis finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet. Bedömningen gäller för både kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundas på att det finns dokumenterade rutiner som omfattar avtalstrohet, och styrdokument som beskriver ansvarsfördelningen. Därtill konstateras att områdena

inköp, upphandling och avtalstrohet ingår i styrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

Samtidigt har vi kunnat konstatera att uppföljning av avtalstrohet inte genomförs fullt ut, utan istället granskas leverantörstroheten. Det vill säga att den kontroll som görs fokuserar på huruvida det finns upphandlade avtal med de leverantörer som nyttjas. Huruvida styrelsen och nämnderna faktiskt efterlever de villkor som är formulerade i avtalen följs inte upp i samma omfattning. Att vissa brister finns avseende avtalstrohet framkommer även i vår stickprovsgranskning samt i registeranalysen.

Vidare kan vi konstatera att otydligheter finns avseende ansvarsfördelningen i rutinen för avtalsuppföljningen vilket vi menar på bör påverka förvaltningarnas möjligheter till efterlevnad av fastställda rutiner.

Att uppföljning av avtalstrohet inte görs fullt ut medför risk att otillåtna direktupphandlingar genomförs.

Riskanalyser avseende välfärdsbrott

Revisionsfråga 4: Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?

lakttagelser

I "Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag" (2022) framgår det att nämnderna ska se till att väsentliga risker inom ansvarsområdet identifieras, analyseras, prioriteras, åtgärdas och följs upp.

Som tidigare nämnts i revisionsfråga 3 innehåller samtliga nämnders, utom utbildningsnämnden, internkontrollplaner risker och kontrollmoment avseende upphandling. Flera kontroller redovisas enligt tidsplan i samband med årsbokslutet. I uppföljningen av internkontrollen för gatu- och samhällsmiljönämnden framgick att 2 av 10 drivmedelsprover underkändes. I uppföljningen av internkontrollen för omsorgsnämnden noterades mindre avvikelser avseende ledsagning och daglig verksamhet.

Enligt fastställda internkontrollplaner ska det finnas kontrollmoment inom 4 områden, varav ett av områdena är "Kontroll av oegentligheter, mutor och jäv". Vid genomgång av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för år 2023 framgår att samtliga planer innehåller kontrollmoment kopplade till området oegentligheter, mutor och jäv.

I kommunstyrelsens uppföljning framgår att en webbenkät distribuerats till chefer och förtroendevalda och att resultatet visar, enligt rapport, att kunskapen om regelverken bland såväl förtroendevalda som medarbetare är hög. Granskningen visar också att de flesta vet hur de ska agera om situationer som uppfattas som tveksamma skulle inträffa. Endast ett fåtal förtroendevalda och chefer känner till mutbrott eller försök till mutbrott och ett fåtal chefer har utsatts för mutförsök.

I intervjuer med upphandlingsstaben framgår det att kommunen arbetar med riskanalyser inom ramen för internkontrollarbetet för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott, även om dessa inte alltid är direkt hänförliga till inköp och upphandling. Avseende genomförandet av riskanalyser inom området inköp och upphandling anges att det finns utvecklingspotential.

Vid intervjuer råder enighet i att kravställningen är en viktig del i arbetet med att förebygga oegentligheter inom upphandlingsområdet. I samband med att leverantörer lämnar in anbud görs exempelvis kontroller av leverantörernas F-skattsedel och kreditkoll gällande ekonomisk stabilitet. Vid intervjuer anges även att kommunen är noga med att begära och kontrollera referenser och referensuppdrag. Vid behov görs ytterligare kontroller. Vidare anges att kommunen ställer ytterligare krav i de fall Skatteverket kategoriserar en viss bransch som en riskbransch. Exempelvis kan en behövlighetsbedömning genomföras. Enligt Ekobrottsmyndighetens hemsida innebär en sådan bedömning att det genomförs en riskanalys för att uppmärksamma om det finns eventuella risker för att ett upphandlat kontrakt utförs med arbetstagare som har oskäliga arbetsvillkor. Bedömningen kan utgå från opartiska källor, exempelvis officiell statistik, register och rapporter från Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Konkurrensverket, domstolar med flera.

I intervjuer framgår det att kommunen är i färd med att ta fram en handlingsplan mot välfärdsbrott som i nuläget är på remiss hos förvaltningarna. Vi har tagit del av förslaget till handlingsplanen som innehåller ett avsnitt särskilt om välfärdsbrott och upphandling.

Vid faktagranskning anges av upphandlingsstaben att rutiner för exempelvis jäv finns upprättade och tillgängliga på intranätet och att samtliga medarbetare väntas ta del och efterleva dessa.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att en tillräcklig riskanalys genomförs avseende välfärdsbrott när det gäller upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen?

Bedömning: Ja

Bedömningen omfattar både kommunstyrelsen och nämnderna.

I granskningen har vi kunnat konstatera att riskanalyser genomförs inom ramen för den interna kontrollen och att moment avseende inköp/upphandling samt oegentligheter finns i styrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

Inom ramen för granskningen har vi inte erhållit någon information avseende förekommande av välfärdsbrott i varken dokumenterade uppföljningar eller vid intervjuer. Detta baseras bedömningen på.

Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?

lakttagelser

Styrande principer avseende uppföljning

I "Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsens planering, uppföljning och interna kontroll" (2023) fastställs att nämnderna ska följa upp och analysera vad som har åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges fokusmål och övriga mål fastställda av nämnden samt kommunövergripande planer och program. Uppföljningarna ska göras med utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden. Nämnderna ska rapportera sin måluppfyllelse tre gånger om året som sammanställs i följande rapporter:

- Delårsrapport per 31 mars.
- Delårsbokslut 31 augusti.
- Årsredovisning per 31 december.

Uppföljning i Uppsala

Inom ramen för granskningen har en genomgång genomförts avseende kommunstyrelsens och nämndernas protokoll för perioden 2023-01 - 2023-10. Protokollet för november var det senast publicerade. Nedan redovisas tillfällen när kommunstyrelsen mottagit information om inköp och upphandling.

- 2023-03-29 §57. Ramavtal avseende lokaler och fastigheter mellan Uppsala kommun, kommunstyrelsen och Uppsala kommun Arenor och fastigheter AB.
- 2023-03-29 §68. Årsredovisning 2022 för kommunstyrelsen.
- 2023-05-31 §105. Svar på initiativärende om upphandlingsutskott.
- 2023-05-31 §106. Uppföljning per mars/april och helårsprognos 2023 för kommunstyrelsen.
- 2023-10-18 §197. Uppföljning per augusti och helårsprognos 2023 för kommunstyrelsen.

I *årsredovisningen 2022* beskrivs upphandlingsärenden som gjorts under året, samt framgår uppföljning av flera indikatorer kopplat till upphandling, nöjd upphandlingsindex, nöjd anbudsgivareindex med flera. Avseende *initiativärendet* föreslogs att kommunstyrelsen skulle ge i uppdrag att utreda hur styrelsen kan öka sin delaktighet i de upphandlingar som genomförs och att tillsätta ett upphandlingsutskott. Styrelsen beslutade att genomföra en översyn av samtliga nämnders delegationsordningar kopplat till upphandling för att få en bredare uppfattning av vad som skiljer sig i de olika nämnderna. I *uppföljningen per mars/april* beskrivs status på flera upphandlingsärenden. I *delårsuppföljningen* framgår status på upphandlingsärenden,

vilka upphandlingar som planeras samt framgår uppföljning av indikatorer kopplade till upphandling.

Vid intervjuer med upphandlingsstaben anges att uppföljning till styrelsen främst sker via de upprättade delårs- och årsrapporterna samt i Hypergene avseende uppföljning av indikatorer. Därtill anges att täta dialoger sker med kommunstyrelsens arbetsutskott. Avseende rapporteringsstrukturen anges att det för närvarande sker ett arbete i syfte att förbättra strukturen och tydliggöra vad som ska följas upp. Vid behov är det upphandlingschefen som föredrar för kommunstyrelsen.

Övriga nämnders uppföljning

Vid genomgång av nämndernas protokoll för år 2023 framgår att äldrenämnden, utbildningsnämnden och omsorgsnämnden under året beslutat om att inrätta upphandlingsutskott. I delårsrapporterna per augusti 2023 framgår status för olika upphandlingsärenden.

Av förvaltningarna anges att eventuella avvikelser redovisas för ledningsgrupperna och att kontakt med upphandlingsstaben tas vid behov. Det framhålls även att respektive nämnd får ta del av uppföljning i tillräcklig omfattning. Vid faktagranskning anges att omsorgs- och äldrenämnden även tar del av en årlig rapport gällande avtalsuppföljning.

Annan uppföljning

Som noterats i revisionsfråga 3 uppmärksammas av de intervjuade att uppföljningen av avtalstrohet kan stärkas ytterligare, istället för att enbart fokusera på leverantörsuppföljning. Detta påvisar även vårt stickprovsresultat.

Som framgår i revisionsfråga 1 finns en rutin för avtalsuppföljning som beskriver ansvarsfördelningar mellan roller, avtalsansvarig och uppföljningsansvarig. Uppföljningsansvarig har ett uppföljningsansvar avseende avtal och inköp, och ska exempelvis ta över ansvaret efter att avtalsansvarig påkallat uppföljning av leverantör samt följa upp att utförare har system för egenkontroll. I rutinen framhålls att benämning av ansvarig kan variera inom kommunen.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal?

Bedömning: Ja

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten mot gällande avtal och ramavtal.

Bedömningen grundas på att det finns styrprinciper avseende uppföljning av den kommunala verksamheten samt att vi noterat att flertalet upphandlingsärenden ingår i

både kommunstyrelsens och nämndernas uppföljningar. Vi ser positivt på att kommunstyrelsen håller på att ta fram en tydligare rapporteringsstruktur. Bedömningen avseende nämnderna grundas även på att det uppges att uppföljningen ses som tillräcklig.

Därtill konstateras att uppföljning av den interna kontrollen mottas av både styrelse och nämnder.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att nämnderna **i allt väsentligt** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen och nämnderna** att:

- Överväga att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan upphandlingsstaben och nämnderna. Rekommendationen innefattar genomförande av informationsinsatser i syfte att öka anställdas kännedom om fastställd rollfördelning och därmed öka möjligheterna till efterlevnad.
- Säkerställa att beställare erhåller tillräckliga kompetenshöjande insatser.
- Säkerställa att tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar görs.
- Säkerställa en hög avtalstrohet.
- Säkerställa att det är tydligt mellan styrelsen/nämnderna och verksamheterna vad som ska ingå i uppföljningarna.

Kommunstyrelsen rekommenderas även att:

- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och tydliga.

Granskade dokument

- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (reviderat 2023-01-31 § 24)
- Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag - (reviderat 2022-02-28 § 23)
- Policy för upphandling och inköp (antaget av fullmäktige 2018-03-26 § 60)
- Riktlinjer för upphandling och inköp (antaget av fullmäktige 2018-03-26 § 60)
- Delegationsordning kommunstyrelsen (reviderad 2022-08-31 § 171)
- Delegationsordning - gatu-, och samhällsmiljönämnden (reviderad 2023-03-29 § 29)
- Delegationsordning utbildningsnämnden (reviderad (2023-03-30)
- Delegationsordning äldrenämnden (reviderad 2022-06-22 § 75)
- Delegationsordning omsorgsnämnden (reviderad 2022-06-21 § 53)
- Verksamhetsplan 2023-2025 för kommunstyrelsen (antagen 2023-02-08 § 15)
- Organisationsbeskrivning (daterad 2023-09-18)
- Rutin för att följa upp avtal (beslutad av upphandlingschef 2021-06-02)
- Attestreglemente - Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner (antaget av fullmäktige 2016-10-03 § 183)
- Internkontrollplan kommunstyrelsen (antagen 2022-12-14 § 49)
- Internkontrollplan gatu-, och samhällsmiljönämnden (antagen 2023-02-15 § 18)
- Internkontrollplan utbildningsnämnden (antagen 2023-02-15 § 21)
- Internkontrollplan äldrenämnden (antagen 2023-02-16 § 14)
- Internkontrollplan omsorgsnämnden (antagen 2023-02-13 § 15)
- Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrningens planering, uppföljning och interna kontroll (reviderad av kommunstyrelsen 2023-03-14 § 77)
- Årsredovisning 2022 för kommunstyrelsen (antaget 2023-03-29 § 57)
- Kommunstyrelsens tertialrapport per april (antagen 2023-05-31 §106)
- Kommunstyrelsens delårsbokslut per augusti (2023-10-18 §197)
- Gatu- och samhällsmiljönämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-27 § 82)
- Äldrenämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-22 § 71)
- Omsorgsnämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-25 § 73)
- Utbildningsnämndens delårsbokslut per augusti (antagen 2023-09-28 § 102)
- Rutin för val av affärsform för projekteringar och entreprenader (daterad 2023-05-16)

December 2023

Lena Salomon

Sara Sommarin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 16 juni 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.