

Socialförvaltningen

Handläggare:
Eikman Johan
Fäldt Thomas
Jeremiasen Ola

Kommunrevisionen: Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att lämna yttrande, enligt bilaga 1, som svar till Uppsala kommuns revisorer.

Ärendet

Uppsala kommuns revisioner har granskat hur kommunen säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Kommunrevisorerna har lämnat följande rekommendationer:

- Socialnämnden bör fastställa interna rutiner och riktlinjer med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsarbetet samt uppföljning av privata utförare.
- Socialnämnden bör årligen fastställa en uppföljningsplan. Uppföljningsplanen bör det framgå vilka uppföljningar som ska genomföras under kommande år. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.
- Socialnämnden bör se över metod för granskning gällande den interna kontrollen, dvs. inte endast använda sig av stickprovskontroller utan göra mer riktade kontroller baserade på en riskbedömning i syfte att ytterligare förbättra den interna kontrollen avseende upphandling och avtal.

Revisionen begär yttrande, senast 2019-03-31, över revisionens iakttagelser och socialnämnden besvarar dessa i bifogat yttrande utifrån revisionens frågeställningar.

Socialförvaltningen

Kaisa Björnström
Direktör

Socialnämnden

Handläggare:
Fäldt Thomas

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

Uppsala kommuns revisioner har granskat hur kommunen säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Revisionen begär yttrande, senast 2019-03-31, över revisionens iakttagelser och socialnämnden besvarar dessa utifrån revisionens frågeställningar:

Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?

Ett arbete påbörjades under hösten 2018 med att kartlägga processen för upphandling av ramavtal. Processkartläggningen är genomförd och därefter har utifrån de kommunövergripande riktlinjerna och processkartläggningen fastställts interna rutiner och riktlinjer för upphandling. Det är för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsarbetet och uppföljningen av privata utförare.

Socialnämnden inför också en plan för uppföljning av privata utförare som redovisas och revideras årligen. I planen fastställs den regelbundna uppföljningen och vilka privata utförare som är föremål för uppföljningen och när uppföljningen sker. Vid redovisning och revidering av planen kommer det att framgå vilken uppföljning som genomförts och om uppföljning inte har genomförts kommer orsaken till detta att framgå.

Socialnämnden har genom planen för uppföljning av privata utförare kompletterat den interna kontrollen med övergripande och fördjupade kontroller som grundar sig på riskbedömning. Planen för uppföljning av privata utförare syftar också till att förbättra vår framtida upphandling.

Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

Socialnämnden vidtar dessa åtgärder genom att anta plan för uppföljning av privata utförare vid nämndens sammanträde i mars. Därefter pågår arbetet med uppföljning enligt planen under resten av året för att därefter revideras inför 2020.

Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

Socialnämndens åtgärder består dels i att utveckla rutiner och riktlinjer vid upphandling och effekterna kommer att avläsas vid upphandlingar. Rutiner och riktlinjer revideras med utgångspunkt i detta. Socialnämndens åtgärder består också i planen för kontroll och uppföljning av privata utförare. Planen revideras årligen med utgångspunkt i resultatet av genomförd uppföljning.

Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av intern kontrollplanen?

Socialnämnden gör vid revision av interkontrollen en riskbedömning och utformar områden och kontrollmoment utifrån resultatet av denna. Resultatet av uppföljningen av privata utförare kommer att ge underlag för kommande internkontrollplan.

Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

Socialnämnden anser att rekommendationerna efter granskningen är relevanta för att utveckla nämndens uppföljning och har beaktat detta vid utformningen av plan för uppföljning av privata utförare.

Socialnämnden

Eva Christiernin
Ordförande

Lotta von Wowern
Sekreterare

KOMMUNREVISIONEN
MissivskrivelseDatum:
2019-01-18Diarienummer:
KRN-2019/4

Mottagare

Gatu- och samhällsmiljönämnden
Socialnämnden
Kommunstyrelsen, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2018.

Vår övergripande bedömning är att det finns övergripande styrdokument samt rutiner och riktlinjer för upphandling samt kontroll och uppföljning av privata utförare. Vi ser dock att det saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer i de nämnder vi granskat. Vår bedömning är vidare att nämnderna i sina årliga verksamhetsplaner inte lever upp till de krav som lyfts fram i Program för kommunalt finansierad verksamhet. I programmet framgår att nämnderna årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, ska beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare. Vår bedömning är att detta inte görs på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt i de granskade nämndernas verksamhetsplaner.

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Gatu- och samhällsmiljönämnden samt socialnämnden bör fastställa interna rutiner och riktlinjer med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsarbetet samt uppföljning av privata utförare.
- Socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden bör årligen fastställa en uppföljningsplan. I uppföljningsplanen bör det framgå vilka uppföljningar som ska genomföras under kommande år. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.

- Socialnämnden bör se över metod för granskning gällande den interna kontrollen, dvs. inte endast använda sig av stickprovskontroller utan göra mer riktade kontroller baserade på en riskbedömning i syfte att ytterligare förbättra den interna kontrollen avseende upphandling och avtal.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2019-03-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen


Karolina Larfors, ordförande



Kontroll och uppföljning av privata utförare

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-01-11

Antal sidor 26



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	4
2.3.1	Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare	4
2.4	Ansvariga nämnder	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Program för kommunalt finansierad verksamhet	5
3.2	Mål och budget 2018-2020	6
3.3	Policy för upphandling och inköp	6
3.3.1	Riktlinjer för upphandling och inköp	7
3.4	Enheten för inköp och upphandling	9
3.4.1	Avtalsuppföljning	9
3.4.2	Reglering av insyn i avtal	12
3.4.3	Upphandlingsverktyg och avtalsregister	13
3.5	Socialnämndens kontroll och uppföljning av privata utförare	14
3.5.1	Organisation	14
3.5.2	Upphandling	14
3.5.3	Uppföljning	15
3.5.4	Avtalsuppföljning	15
3.5.5	Intern kontroll	16
3.6	Gatu- och samhällsmiljönämndens kontroll och uppföljning av privata utförare	18
3.6.1	Organisation	18
3.6.2	Upphandling	18
3.6.3	Uppföljning	19
3.6.4	Avtalsuppföljning	20
3.6.5	Intern kontroll	21
3.6.6	Markona och Relita	22
4	Slutsats och rekommendationer	24



1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2018.

Vår övergripande bedömning är att det finns övergripande styrdokument samt rutiner och riktlinjer för upphandling samt kontroll och uppföljning av privata utförare. Vi ser dock att det saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer i de nämnder vi granskat. Vår bedömning är vidare att nämnderna i sina årliga verksamhetsplaner inte lever upp till de krav som lyfts fram i Program för kommunalt finansierad verksamhet. I programmet framgår att nämnderna årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, ska beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare. Vår bedömning är att detta inte görs på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt i de granskade nämndernas verksamhetsplaner.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Gatu- och samhällsmiljönämnden samt Socialnämnden bör fastställa interna rutiner och riktlinjer med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsarbetet samt uppföljning av privata utförare.
- Socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden bör årligen fastställa en uppföljningsplan. I uppföljningsplanen bör det framgå vilka uppföljningar som ska genomföras under kommande år. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.
- Socialnämnden bör se över metod för granskning gällande den interna kontrollen, dvs. inte endast använda sig av stickprovskontroller utan göra mer riktade kontroller baserade på en riskbedömning i syfte att ytterligare förbättra den interna kontrollen avseende upphandling och avtal.



2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2018.

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 3 kap. 19 b. § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Eftersom kommunen upphandlar utförare för genomförande av delar av sin kärnverksamhet följer att kommunen har ett ansvar även för verksamhet som bedrivs av alternativa utförare. Kontroll av verksamhet som bedrivs av annan utförare är lika väsentlig som för verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi.

I av revisorerna under 2017 genomförd granskning av omsorgsnämnden konstaterades att det fanns brister i kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppsala kommuns revisorer bedömer med anledning av detta att det finns en risk att kontroll och uppföljning av privata utförare även inom andra nämnder har brister. Bland annat mot den bakgrunden har revisorerna bedömt det angeläget att genomföra en granskning även inom socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare samt vilka förutsättningar som finns för detta. Vi har belyst följande revisionsfrågor i vår granskning:

- Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?
- Har nämnderna utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?
- Har nämnderna utformat en ändamålsenlig process för att upphandla privata utförare?
- Har nämnderna säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. När det gäller till respektive nämnd redovisade avtalsuppföljningar har vi granskat perioden januari-september 2018.



2.3 Revisionskriterier

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

Vi har bedömt om nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare uppfyller:

- Kommunallagen 3 kap. 19 §, 6 kap. 7 §
- Program för kommunalt finansierad verksamhet
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policyer

2.3.1 Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare

Lagstiftarens mål med de förändringar i kommunallagen som trädde i kraft 1 januari 2015 är att:

- Förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare
- Öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet
- Stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas.

I grunden handlar det om att kommunen är ansvarig för verksamheter som genom avtal överlämnats till privata utförare. Det finns större möjlighet att styra verksamhet som bedrivs i egen regi och med upphandlad verksamhet är det avtalets utformning som avgör hur uppföljning och kontroll är möjlig. Därav krävs det ett strategiskt förhållningssätt som t.ex. ges uttryck för i avtalsutformningen. Ett strategiskt förhållningssätt innebär också att de krav som ställs verkligen är relevanta och i möjligaste mån uppföljningsbara.

Det ingår i kommunens ansvar att tillgodose allmänhetens rätt till insyn i offentligt finansierad verksamhet, vilket även inkluderar den delen av privata utförares verksamhet som kan härledas till offentligt finansierad.

Kommunfullmäktige ska, i enlighet med lagstiftningen varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för hela verksamheter som upphandlats och som utförs av privata utförare på uppdrag av kommunen. Programmet ska också ange hur uppföljningen ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

2.4 Ansvariga nämnder

Granskningen avser socialnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Kristian Damlin, kommunal revisor, under ledning av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor, samt uppdragsansvarig och auktoriserad revisor Bo Ädel.



Rapporten är faktagranskad av stadsbyggnadsdirektör, avdelningschef gata, park och natur på Stadsbyggnadsförvaltningen, upphandlare på enheten för upphandling och inköp,

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med tjänstemän på enheten för upphandling och inköp, socialförvaltningen samt stadsbyggnadsförvaltningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Program för kommunalt finansierad verksamhet

I Mål och budget 2018-20 framgår att fullmäktige i enlighet med kommunallagen varje mandatperiod beslutar "om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I Uppsala kommun omfattar programmet både kommunens egenregi och privata utförare av kommunal verksamhet." Det nu gällande programmet benämns *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* och fastställdes av fullmäktige 2016-12-12 (§ 237). Detta *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* utgör en viktig utgångspunkt för denna granskning. Av underlaget (ärendebeskrivningen) till fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår följande:

"Eftersom programmet antas sent i förhållande till nämndernas verksamhetsplanering inför 2017 förutsätts nämnderna ta fram kompletterande underlag som svarar mot programmets avsikter senast i mars 2017."

I själva programmet framgår i övrigt att programmet omfattar såväl verksamheten i kommunens egenregi som den verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare. Nämnderna ska årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare.

I programmet anges ett antal övergripande mål för kommunens styrning och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet. Målen återfinns under de fyra rubrikerna *Demokratiskt genomslag*, *Tydlighet för invånarna*, *Delaktighet för ökad effektivitet*, *Kontinuitet och långsiktighet*. Under rubriken *Demokratiskt genomslag* framgår exempelvis att nämnderna ska "säkerställa att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas oavsett utförare och att relevant lagstiftning efterlevs i verksamheterna." Under rubriken *Delaktighet för ökad effektivitet* framgår bland annat att det är viktigt att "involvera brukare och utförare i att förbättra servicen, genom exempelvis regelbundna branschråd, erfarenhetsutbyten, och medarbetar-, brukar- och anhörigdialoger."



Av programmet framgår vidare att "varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll av verksamheten inom sitt ansvarsområde. All kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt." Det anges också att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den, även om en strikt ekonomisk kalkyl inte kan tas fram."

Kommentar

Vi bedömer att kommunens program uppfyller lagstiftningens krav, vidare ser vi positivt på att programmet har inarbetats i befintlig struktur för planering och uppföljning samt att programmet omfattar såväl egen regi som privata utförare. I programmet tydliggörs att nämnderna årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, ska beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare.

3.2 Mål och budget 2018-2020

Av kommunens *Mål och budget 2018-2020* framgår att Uppsala kommun arbetar med mål- och resultatstyrning. Det betyder att politiker styr utifrån de mål de sätter upp och de resultat som kommunens verksamheter ska uppnå. Genom att planera, följa upp och jämföra resultat med andra kommuner ska kommunen identifiera framgångar och utvecklingsområden för ökad kvalitet på service och tjänster till invånare och företag.

Kommunfullmäktiges nio inriktningsmål styr den kommunala verksamheten och strävar mot att skapa en gemensam riktning och förändring i hela den kommunala verksamheten. Det sätter fokus på ett gott liv i ett hållbart samhälle och en modern kommun.

Varje inriktningsmål förstärks med tidsbegränsade uppdrag, som kan gälla för alla eller vara nämnd- och styrelsespecifika. För att följa upp kommunkoncernens utveckling mot målbilden kopplas kommunövergripande indikatorer till varje inriktningsmål.

I Mål och budget 2018-2020 tydliggörs vidare att delar av den kommunalt finansierade verksamheten tillhandahålls av privata utförare. Kommunen är huvudman och ansvarig för att följa upp och kontrollera den kommunala verksamheten oberoende av vem som tillhandahåller den. De privata utförarna ska bedriva sin verksamhet i enlighet med avtal som reglerar kvalitet, volym och pris samt former för uppföljning och utvärdering.

Kommentar

Vi bedömer att det även i mål- och budgetdokumentet är tydligt att kommunen är huvudman och ansvarig för att följa upp och kontrollera den kommunala verksamheten som drivs av privata utförare.

3.3 Policy för upphandling och inköp

Policy för upphandling och inköp (KF 2018-03-26) omfattar Uppsala kommunkoncern. Till policyn har det även tagits fram riktlinjer. Upphandling beskrivs som ett strategiskt verktyg som ska bidra till att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Kommunens medarbetare ska vara delaktiga i att



upphandlingspolicyn efterlevs samt ha kännedom om och använda gällande avtal. I policyn lyfts också fram vikten av ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Målen i agenda 2030 innebär bl.a. att kommunens upphandlingar ska bidra till långsiktiga och strukturella förändringar i ekonomisk, social och ekologisk hållbar riktning.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att kommunens mål uppfylls och att kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt. Kommunstyrelsen samordnar styrning av all upphandling inom kommunen. Varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov samt att beslut om upphandling fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordningar.

3.3.1 Riktlinjer för upphandling och inköp

Riktlinjen beskriver hur nämnder ska genomföra upphandling och inköp i enlighet med kommunens policy. Samtliga medarbetare i kommunen ska ansvara för att policy och riktlinjer efterlevs.

Kommunstyrelsen samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen och ansvarar för revidering av riktlinjerna. Varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov samt att beslut om upphandling fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning. Kommunens funktion för upphandling och inköp har till uppdrag att:

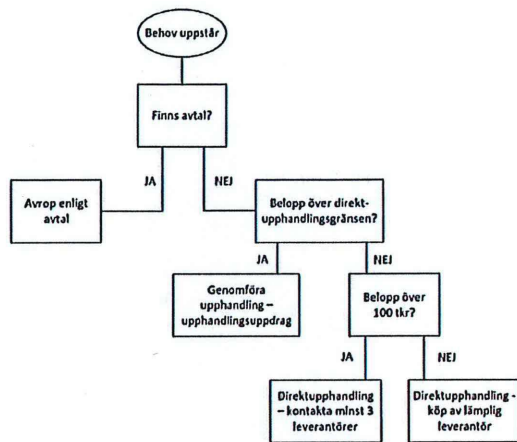
- ansvara för upphandling av kommun- respektive koncerngemensamma avtal, specifika upphandlingsobjekt samt samordning av upphandlingsbehov,
- vara ett stöd till verksamheten vid upphandlings- och inköpsfrågor,
- bidra till att öka kunskapen om den goda affären,
- arbeta såväl strategiskt som taktiskt för att stärka Uppsala kommuns kontroll över inköpsprocessen.

Upphandlingar enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, genomförs av äldrenämnden samt omsorgsnämnden. Gatu- och samhällsmiljönämnden genomför projektspecifika byggtreprenadsupphandlingar samt driftsupphandlingar, där funktionen för upphandling och inköp utgör en stödfunktion. Nämnden beslutar även om upphandlingar som finansieras via mark och exploatering.

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. Funktionen för upphandling och inköp ska löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd

Användarfokus och väl analyserade behov ska ligga till grund för all upphandling. Det är varje nämnds ansvar att kartlägga sina respektive behov, kravställa efterfrågad vara/tjänst samt ha viss kunskap om marknaden. Behovets omfattning ska beräknas utifrån en totalkostnad, dvs. de kostnader som uppkommer i samband med inköp, drift och avveckling.

I riktlinjen beskrivs inköpsprocessen i kommunen enligt nedan:



Upphandlingsprocessen beskrivs utifrån;

- Samordnade upphandlingar. Kommunen ska eftersträva att teckna kommungemensamma avtal i de fall behov kan finnas hos flera nämnder. Information om kommande upphandlingar publiceras löpande på intranätet.
- Social och ekologisk hållbarhet. Här tydliggörs att sociala krav och miljökrav alltid ska ställas. Det lyfts också fram andra typer av krav, t.ex. kring arbetsrättsliga villkor, rättvis handel, leverantörer ska bidra till kommunens miljö- och klimatmål m.m.
- Innovationsvänliga upphandlingar. Kommunen ska arbeta för att främja innovationer för att kunna möta framtida utmaningar inom välfärd och tillväxt samt efterfråga långsiktigt hållbara lösningar. Detta ska bl.a. ske genom att genomföra innovationsvänliga upphandlingar inom relevanta områden och efterfråga nya förslag på lösningar.

I riktlinjen hanteras även avtalsförvaltning och uppföljning av avtal. Krav, kriterier och villkor som ställs i en upphandling ska följas upp enligt olika nivåer under avtalstiden. En systematisk uppföljning av ingångna avtal säkerställer att kvaliteten och priset på varan/tjänsten håller avtalad nivå, att skattemedel används på bästa möjliga sätt samt att relationen mellan köpare och leverantör är affärsmässig. Alla verksamheter ansvarar för sina egna avtal. Funktionen för upphandling och inköp ansvarar för kommungemensamma avtal och förlängning av dessa. Arbetet med förvaltning och uppföljning bör vara en del av upphandlingsfasen så att rätt förutsättningar skapas.

Kommentar

Under 2018 har det tagits fram en policy samt riktlinjer för upphandling och inköp. Policyn kompletteras med riktlinjer som mer i detalj reglerar organisation och ansvar inom upphandlingsområdet. Det är också reglerat ett ansvar för kommunens anställda att känna till och använda gällande avtal samt för varje chef att ansvara för att ingångna avtal följs. Det finns även en enklare beskrivning av inköpsprocess och upphandlingsprocess. Vår bedömning är att upphandlingsprocessen skulle bli än mer



tydlig och effektiv om riktlinjerna kompletterades med en processkarta som beskriver upphandlings- och avtalsprocessen från behovsbedömning till uppföljning och utvärdering av avtal och leverantör.

Riktlinjerna beskriver även kommunens avtalsförvaltning samt uppföljning av avtal och att det är verksamheten som ansvarar för sina egna avtal och att enheten för upphandling och inköp ansvarar för kommungemensamma avtal. I riktlinjen framgår vikten av systematisk uppföljning av ingångna avtal i syfte att säkerställa att kvaliteten och priset på varan/tjänsten håller avtalad nivå. Det är också tydligt att det är varje nämnd/verksamhet som ansvarar för sina egna avtal. Krav, kriterier och villkor som ställs i en upphandling ska följas upp under avtalstiden.

3.4 Enheten för upphandling och inköp

Enheten är en del av kommunledningskontoret. Enheten består av inköpschef samt 16 upphandlare, två avtalscontrollers, en verksamhetscontroller, en administratör samt en inköpare och en e-handelssamordnare. Enheten ansvarar för alla kommunövergripande upphandlingar. Inom upphandlingsområdet tillämpas en s.k. kategoriindelning t.ex. IT, omsorg, livsmedel, byggentreprenader osv. Det innebär att upphandlarna inte har kontakt med endast en förvaltning utan att det istället styrs utifrån kategori.

Funktionen avtalscontroller infördes för ca två år sedan. Syftet med detta är att avtalscontrollers ska ansvara för leverantörskontakten när det uppstått problem i denna.

3.4.1 Avtalsuppföljning

Enheten för upphandling och inköp har tagit fram anvisningar för avtalsuppföljning. Anvisningarna gäller internt för enheten. Syftet med anvisningarna är att säkerställa att en tydlig struktur följs avseende avtalsförvaltning för kommunen, vilka aktiviteter som ska genomföras och vem som ansvarar för vad.

I mall för upphandlingsdokument ska det finnas skrivningar för uppföljning i enlighet med anvisningarna. Skrivningarna ska även ge kommunen rätt att ta del av all dokumentation som kan vara av vikt för att kunna genomföra en uppföljning.

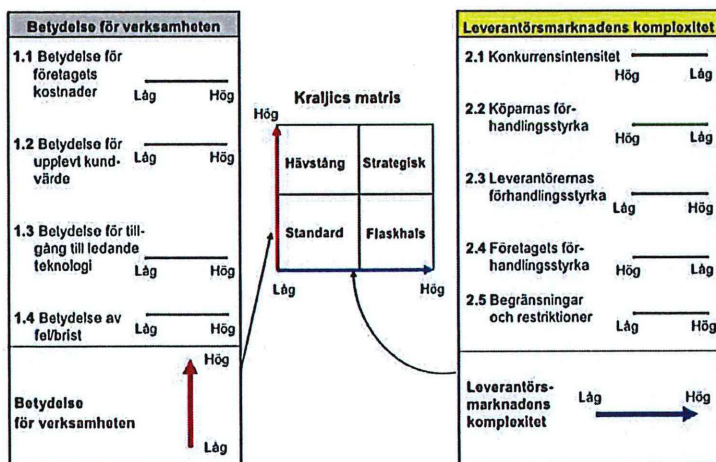
Avtalsuppföljningen ska stå på fyra ben; verksamheten, avtalsansvarig upphandlare, avtalscontroller samt verksamhetscontroller. Verksamheten avropar från avtalen och har ett ansvar att handla från rätt leverantör samt till rätt pris och kvalitet. Verksamheten för vidare avvikelser till avtalsansvarig upphandlare.

Avtalsansvarig upphandlare ombesörjer den generella avtalsförvaltningen med avtalsförlängningar, prisjusteringar, prislister, klagomål och brister, uppföljningsmöten etc. Avtalsansvarig upphandlare ansvarar för att koppla på avtalscontroller vid behov i ärenden avseende klagomål och brister. Avtalscontroller tar då över ansvaret för ärendet. Avtalscontroller agerar såväl proaktivt som reaktivt på avtal. Den reaktiva avtalsuppföljningen följs av en eskalering av avvikelser från avtalsansvarig upphandlare och/eller verksamheten. Den proaktiva avtalsuppföljningen agerar utan indikation på avvikelser från verksamheten.

Verksamhetscontroller ansvarar för:

- Att utveckla och förvalta beslutstöd för att
 - systematiskt mäta, analysera och följa upp den interna verksamhetens (inköpsprocessen) resultat och effektivitet
 - ta fram metoder och systemstöd för avtalskontroll och avtalsuppföljning
 - Beskriva kommunens totala upphandlings- och inköpsbeteende på olika nivåer och ur olika perspektiv
 - Säkerställa riktigheten i registrering
 - Stödja planeringen av kärnverksamheten
 - Ge underlag till upphandlingsprocessen
- Att stödja och utveckla verksamheten i process- och metodstöd
- Att vara kontaktperson mot våra verksamhetsleverantörer vad gäller utveckling och kravställning

Uppsala kommun har ett stort antal avtal/leverantörer och för att få en effektiv avtalsuppföljning med rätt fokus görs en kategorisering av leverantörer i enlighet med Kraljics matris. Detta görs vid tecknande av nytt avtal.



<p>Grupp C – Hävstång</p> <p>Medelstort behov av uppföljning med fokus på kvalitet</p> <p><i>Lågt ekonomiskt värde/små volymer, hög risk/påverkan</i></p>	<p>Grupp D - strategisk</p> <p>Större behov av uppföljning av både kvalitet och produktivitet</p> <p><i>Högt ekonomiskt värde/stora volymer, hög risk/påverkan</i></p>
--	---



Grupp A – Standard	Grupp B - Flaskhals
Mindre behov av uppföljning <i>Lågt ekonomisk värde/små volymer, låg risk/påverkan</i>	Medelstort behov av uppföljning med fokus på produktivitet <i>Högt ekonomiskt värde/stora volymer, låg risk/påverkan</i>

Alla avtal ska kategoriseras i enlighet med Krajlics matris. Denna kategorisering sker av avtalscontroller i samråd med ansvarig upphandlare. Risker som beaktas utgår från följande parametrar:

- Felfaktureringar (felaktiga priser, icke avtalsenliga avgifter etc.)
- En bransch där omprövningsbeslut är vanligt förekommande
- Leverantören inte levererar statistik vid behov
- Ekonomisk brottslighet (mer vanligt förekommande inom vissa branscher)
- Beställda varor/tjänster inte levereras på utsatt tid
- Kvaliteten brister i levererade varor/tjänster

I anvisningen beskrivs också hur avtalsuppföljning ska ske utifrån kategorisering av respektive avtal:

Lågriskområden A och B

- Generell avtalsförvaltning (Upphandlare)
- Stickprover görs av fakturor för att säkerställa att fakturor matchar anbudspriser. (Avtalscontroller)
- Ekonomisk kontroll via kreditupplysningstjänster ska ske kvartalsvis. (Avtalscontroller)
- Begära ut omprövningsbeslut i samband med anbudsutvärdering. (Upphandlare)
- Automatiserat begära ut omprövningsbeslut månadsvis.

Högriskområden C och D

- Generell avtalsförvaltning (Upphandlare)
- Första tre månadernas fakturor ska matchas mot prislista, därefter vid behov (Avtalscontroller)
- Ekonomisk kontroll via kreditupplysningstjänster ska ske veckovis. (Avtalscontroller)
- Eventuellt platsbesök beroende på avvikelens karaktär. (Avtalscontroller)
- Uppföljningsmöten med beställare kvartalsvis. (Upphandlare)

- Arbetsrättsliga villkor kontrolleras kvartalsvis eller då behov uppstår, gäller avtal där kollektivavtal saknas (Avtalscontroller)
- Begära ut omprövningsbeslut i samband med anbudsutvärdering (Upphandlare)
- Automatiserat begära ut omprövningsbeslut från skatteverket månadsvis. (avtalscontroller)

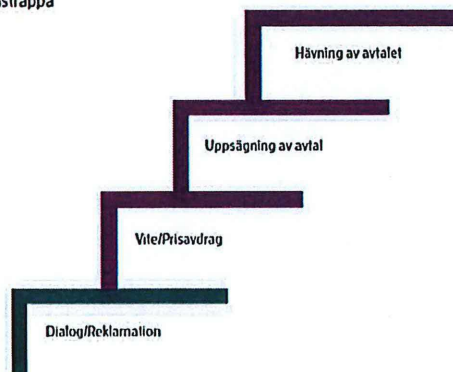
I proposition 2016/17:163 identifieras även några branscher som riskområden; entreprenad, städ, flytt och transport. Dessa områden ska alltid behandlas av Uppsala kommun som riskbranscher och vara knutna till uppföljningsrutinen för högriskområden.

I anvisningen görs en distinktion mellan avtalsuppföljning samt leverantörsuppföljning. Avtalsuppföljning innefattar inköpsbeteenden, spendanalys, leveransprecision, kvalitet, priser, utveckling etc. Leverantörsuppföljning innefattar fullgörelse av sociala avgifter, certifikat, krav på leverantören med utgångspunkt i upphandlingsdokumentet etc. Avtalscontroller ska vara med på alla uppstartsmöten med leverantör som genomförs av Upphandling och inköp för att etablera kontakt samt informera om uppföljningsrutinen.

I syfte att identifiera områden där upphandling behöver genomföras ska regelbundna kontroller om köp genomföras från icke avtalade leverantörer där inköpsvolymen överstiger gränsen för direktupphandling. Kontrollerna genomförs av avtalscontroller samt verksamhetscontroller.

Följande sanktionstrappa gäller generellt för alla avtal och alla avvikelser. Däremot så tas det steg upp på sanktionstrappan beroende på hur graverande avvikelsen är. Exempelvis leder ekonomisk brottslighet alltid till hävning.

Sanktionstrappa



3.4.2 Reglering av insyn i avtal

I nu gällande avtalsmallar finns uppföljning och insyn reglerat i form av nedanstående skrivning:



Leverantören ska tillämpa sådana administrativa rutiner att det är möjligt att kontrollera att ställda krav uppfylls och att föreskriven kravnivå upprätthålls. Leverantören ska kontrollera att avtalat uppdrag utförs i enlighet med uppställda krav och förutsättningar samt svara för att kvalitetsarbetet bedrivs på ett sådant sätt att avvikelser från avtalade villkor förebyggs. Köparen kan komma att kalla leverantören till avtalsuppföljning under avtalsperioden. Leverantören ska medverka i avtalsuppföljningen utan kostnad.

I intervjuerna framkommer dock att detta är en standardskrivning som nu ska tillämpas i samtliga avtal. Dock är det troligen så att denna reglering inte är lika tydlig i äldre avtal.

3.4.3 Upphandlingsverktyg och avtalsregister

Kommunen använder sedan 2012 ett elektroniskt upphandlingssystem (Kommers) som fungerar för alla former av upphandling. Annonsering, tillhandahållande av förfrågningsunderlag, anbudsgivning, utvärdering och tilldelning genomförs med hjälp av detta system. Ingångna avtal läggs automatiskt in i en avtalsdatabas (Kommers Avtal) och finns därmed tillgängliga för samtliga medarbetare på intranätet.

I syfte att utveckla kommunens avtalsuppföljning gällande krav, kriterier och kvalitet lyfter de intervjuade fram att e-handelssystem är en viktig förutsättning för detta och att planen är att ett e-handelssystem ska vara implementerat senast 2020.

Kommentar

Det finns en central enhet som ansvarar för kommungemensamma upphandlingar och som även stödjer förvaltningarna i arbetet med upphandling och avtalsförvaltning. Enheten för upphandling och inköp har tagit fram en intern anvisning för avtalsuppföljning. Syftet med anvisningarna är att säkerställa att en tydlig struktur följs avseende avtalsförvaltning för kommunen, vilka aktiviteter som ska genomföras och vem som ansvarar för vad. Vi ser positivt på den modell som kommunen tagit fram gällande avtalsuppföljning som bygger på en kategorisering av kommunens samtliga leverantörer och där kategorisering sker utifrån ett flertal olika parametrar i syfte att bestämma risknivå på varje enskild leverantör. Kategoriseringen i sig bestämmer sedan vilken typ av uppföljning som är aktuell, ju högre risk desto mer omfattande och mer frekvent uppföljning. Vår bedömning är dock att den interna anvisningen borde vara ett kommunövergripande dokument och inte endast en intern anvisning för enheten för upphandling och inköp.

Fokus för avtalsuppföljningen ligger på att säkerställa att anlitade leverantörer är seriösa dvs. att de fullgör åtaganden avseende sociala avgifter, skatter m.m. I riktlinjerna och anvisningarna framgår dock att även kontroll av kvalitet på varor och tjänster ska ske. Detta bedömer vi dock vara ett utvecklingsområde.

I anvisningarna lyfts fram att det i upphandlingsdokumentet ska finnas skrivningar för uppföljning av leverantör samt rätt att ta del av all dokumentation som kan vara av vikt för att kunna genomföra en uppföljning. I nu gällande avtalsmallar finns uppföljning och insyn reglerat i form av en standardskrivning som ska tillämpas i samtliga avtal. Dock är det troligen så att denna reglering inte är lika tydlig i äldre avtal.



Vi ser positivt på att kommunen använder ett elektroniskt upphandlingssystem (Kommers) som fungerar för alla former av upphandling samt att ingångna avtal automatiskt läggs in i en avtalsdatabas (Kommers Avtal) och sedan finns tillgängliga för samtliga medarbetare på intranätet.

3.5 Socialnämndens kontroll och uppföljning av privata utförare

3.5.1 Organisation

Socialnämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg i alla åldrar (inte ekonomiskt bistånd). Det inkluderar stöd till barn, ungdomar och deras föräldrar, samt stöd till personer med missbruks- eller annan beroendeproblematik. Nämnden ansvarar också för bostadssociala frågor, mottagande av ensamkommande barn, EU-migranter, familjerättsliga frågor, samordning av arbetet för att motverka våld i nära relation och insatser för den nationella minoriteten romer. Socialnämnden ansvarar även för förebyggande ANDT-arbete.

Nämndens budgeterade verksamhetskostnader uppgår till 915 mkr för år 2018, varav 688 mkr finansieras via kommunbidraget.

Den enhet inom socialförvaltningen som ansvarar för avtal och upphandlingar är *Enheten för strategiskt stöd*. Enheten består av totalt 12 personer, varav 3 personer arbetar med avtalsfrågor.

3.5.2 Upphandling

När en upphandling initieras så tas det fram en s.k. upphandlingsstrategi. I intervjuerna framkommer att detta görs i stort sett vid samtliga upphandlingar, med något enstaka undantag. I den enskilda upphandlingen finns en ansvarig strateg från socialförvaltningen och en ansvarig upphandlare som sedan knyter till sig en projektgrupp bestående av representanter från verksamheten. Det beskrivs vara ett välfungerande arbetssätt och det finns ett stort intresse från verksamheten att delta i upphandlingsarbetet.

När det gäller bedömning av upphandlingsbehovet är det ett delat ansvar. Enheten för upphandling och inköp ansvarar för att kontrollera avtal som löper ut, medan förvaltningen ansvarar för att identifiera behov och nya avtalsområden.

När det gäller upphandlingsprocessen finns den inte ytterligare dokumenterad mer än i riktlinjen för upphandling. Nämnden har inte heller tagit fram någon processbeskrivning eller rutin som tydliggör nämndens interna arbete när det gäller upphandling. I intervjuerna beskrivs dock upphandlingsprocessen som fungerande trots avsaknaden av processbeskrivning och dokumenterade rutiner. Det lyfts också fram att förvaltningen i september 2018 har påbörjat ett arbete med att kartlägga upphandlingsprocessen samt att skapa tillhörande rutiner eftersom förvaltningen själva sett behovet av detta.

3.5.3 Uppföljning

Uppföljningsarbetet är en del i nämndens systematiska arbete för att kontrollera och förbättra kvaliteten inom nämndens ansvarsområden. Socialnämnden har i verksamhetsplanen för 2018 tydliggjort att nämndens uppföljningsplan består av följande delar:

- Uppföljning av ekonomin – nämnden följer upp det ekonomiska läget kontinuerligt under året och redovisar ett månatligt periodiserat resultat. Fördjupad uppföljning av nämndens verksamhetsområden sker i form av delårsbokslut och årsredovisning.
- Uppföljning av verksamhetsplanen – i delårsuppföljning och årsbokslut bedömer nämnden i vilken mån den bidragit till att förverkliga kommunfullmäktiges uppdrag samt nämndens egna mål enligt verksamhetsplanen.
- Uppföljning av den egna verksamheten – nämnden följer regelbundet volymer och flöden när det gäller insatser inom nämndens verksamhetsområde. Detta inkluderar även brukarenkäter.
- Uppföljning av externa leverantörer – nämnden har ett antal ramavtal som följs upp under året för att säkerställa att den kvalitet som utlovats vid upphandling också levereras. Om uppföljningar visar brister leder det till dialogmöten, krav på viten (om det är reglerat i avtal) och i slutändan hävning av avtalet.
- Händelsestyrda uppföljningar – dessa initieras av en särskild händelse.

3.5.4 Avtalsuppföljning

De avtalsuppföljningar som sker rapporteras till nämnden. Av nämndens protokoll för perioden januari 2018 till september 2018 framgår att fyra planerade avtalsuppföljningar har rapporterats till nämnden.

Utöver de planerade avtalsuppföljningarna sker också händelsestyrda uppföljningar, dvs. uppföljningar som följer av att socialförvaltningen fått signaler om att det är något som inte fungerar på ett boende t.ex. via nämndens avvikelshantering. Någon sådan särskild händelsestyrd uppföljning har inte rapporterats till nämnden under 2018.

I intervjuerna lyfts också fram att förvaltningen via sina individuppföljningar har en bra bild av hur väl en leverantör lever upp till sina åtaganden.

3.5.4.1 *Ramavtal avseende Hem för vård eller boende (HVB) barn och ungdom*

Socialnämnden har tecknat ett ramavtal avseende HVB barn och ungdom med 35 leverantörer. Avtalsperioden är 2016-11-07 – 2018-11-06 med möjlighet att förlänga avtalet till som längst 2020-11-06. Målgruppen för ramavtalet är barn och ungdomar i behov av vård på HVB enligt socialtjänstlagen (SoL) eller enligt Lagen med särskilda bestämmelser om vård för unga (LVU). Ramavtalet omfattar både akut-, behandlings- och utredningsplaceringar.



Vi har tagit del av den uppföljning som avser Anamma HVB samt Bills Bo & utbildningsgård, Lilsbo. Uppföljningen innehåller ekonomiska kontroller, kontroller via IVO:s hemsida, frågeformulär till ansvarig socialsekreterare samt personligt besök på boendet. I samband med uppföljningen har följande gåtts igenom:

- IVOs senaste tillsynsrapport.
- Behandlingsinnehåll
- Personalens kompetens.
- Skolgång
- Genomförandeplan
- Skriftlig rapportering
- Lokaler
- Samarbete med Socialtjänster
- Synpunkter från socialförvaltningen
- Ekonomisk kontroll

Detta avslutas sedan med en bedömning av hur väl leverantören lever upp till avtalets krav. Bägge avtalsuppföljningarna innehåller samma delar och har genomförts på samma sätt. I bägge avtalsuppföljningarna konstaterar förvaltningen att leverantörerna lever upp till avtalets krav i de delar som granskats.

3.5.5 Intern kontroll

Socialnämnden har inom riskområdet avtal och upphandling beslutat om följande kontrollmoment för 2018.

Avtal och upphandling					
Kvalitetssäkring av avtal	Avtalen är utformade enligt kvalitetskriterier och så att det går att bedöma om de följs.	Otydliga avtal kan äventyra kvaliteten i tjänsten. Riskerar även att öka kostnaderna.	Stickprov av tre avtal som bedöms utifrån förutbestämda kriterier.	Strateg	Bokslut per augusti Årsbokslut
Direktupphandlingar	Direktupphandlingar görs i enlighet med kommunens upphandlingspolicy.	Om upphandlingspolicy inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Risk för att bryta mot LOU.	Stickprov på fem fakturor och tillhörande förfrågningsunderlag.	Strateg	Bokslut per augusti
Ramavtal	Inköp görs enligt avropsordning. Om avsteg görs ska det	Om avropsordningen inte följs kan det	Stickprov på fem fakturor där avsteg	Strateg	Bokslut per april



	framgå av dokumentationen om varför.	leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Brott mot LOU.	från avropsordning gjorts.		Bokslut per augusti Årsbokslut
--	--------------------------------------	--	----------------------------	--	-----------------------------------

I samband med granskningen har vi tagit del av resultatet från den interna kontrollen för 2018. När det gäller kvalitetssäkring av avtal har tre slumpvisa avtal gått igenom och dessa bedöms vara utformade så att de garanterar tjänstens utförande och avtalets ersättningsnivåer.

Kontroll har gjort av fem fakturor med tillhörande avtal gällande direktupphandling. För samtliga ärenden finns gällande ramavtal, i tre av ärendena går att utläsa att direktupphandling skett utifrån behov i de enskilda ärendena.

Kontroll har också skett avseende ramavtal och det i fem ärenden. Skälen till avsteg har varit verksamhetens geografiska placering, matchning med den enskildes behov alternativt att verksamheter har haft fullt. De faktiska placeringarna har haft ett något högre pris än de leverantörer som varit före i rangordningen.

I den interna kontrollen lyfts fram att dokumentationen behöver förbättras i syfte att visa att nämndens inriktning med i första hand intern verksamhet ska väljas, därefter ramupphandlad verksamhet och i sista hand direktupphandling.

Kommentar

Socialnämnden har en särskild enhet som ansvar för avtal och upphandlingar. Vi har inom denna granskning ej gjort någon bedömning av de personella resurserna.

Vår bedömning är att upphandlingsprocessen inom socialförvaltningen fungerar och att samarbetet med enheten för upphandling och inköp fungerar väl.

Upphandlingsstrategierna ser vi som ett bra verktyg och enligt vår bedömning bidrar dessa till mer ändamålsenliga upphandlingar. Vi rekommenderar att socialnämnden fastställer interna rutiner och riktlinjer med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsprocessen.

I verksamhetsplanen beskrivs de olika delarna i uppföljningsplanen, här tydliggörs att nämnden har ett antal ramavtal som ska följas upp under året i syfte att säkerställa att utlovad kvalitet levereras. Det framgår dock varken omfattningen eller frekvens av antalet avtal som ska följas upp under året. Vi anser att socialnämnden behöver ta fram en uppföljningsplan som talar om omfattning, frekvens samt vilka avtal som ska följas upp snarare än att beskriva de olika typer av uppföljningar som görs. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.

För årets nio första månader har fyra avtalsuppföljningar rapporterats till nämnden. Vi har granskat två av de avtalsuppföljningar som är gjorda och de följer samma mall och genomförande vilket inkluderar ett besök på det aktuella boendet. I bägge fallen bedömer förvaltningen att leverantörerna lever upp till avtalets krav i de delar som granskats. Vi ser positivt på de avtalsuppföljningar som är gjorda samt att de rapporteras till nämnden, vi bedömer dock att antalet uppföljningar är för få. Det saknas



en planering av antalet avtalsuppföljningar som ska genomföras under året. Vi bedömer att antalet uppföljningar sker utifrån tillgängliga resurser snarare än att nämnden gör en behovsanalys i samband med nämndens årliga verksamhetsplanering. Vår rekommendation är att nämnden årligen i samband med verksamhetsplaneringen beslutar om antalet uppföljningar som ska genomföras under kommande år.

Vi ser positivt på att nämnden har tre kontrollmoment som avser avtal och upphandling. Det har inte framkommit några allvarliga brister i granskningen för 2018. Vi rekommenderar nämnden att se över metod för granskning, dvs. inte endast använda sig av stickprovskontroller utan göra mer riktade kontroller baserad på en riskbedömning i syfte att ytterligare förbättra den interna kontrollen avseende upphandling och avtal.

3.6 Gatu- och samhällsmiljönämndens kontroll och uppföljning av privata utförare

3.6.1 Organisation

Gatu- och samhällsmiljönämnden ansvarar för planering, byggande, drift och underhåll av gator, torg, parker, parkering, hamn, gång- och cykelvägar samt kommunala trafikanläggningar. Nämnden ansvarar även för kommunens naturreservat, övriga friluftsområden, friluftsbad och anlagda vattenområden. Inom nämndens område finns även ansvaret för färdtjänst, riksfärdtjänst och trafikfrågor.

Nämndens verksamhetskostnader är budgeterade till 688 mkr, varav 456 mkr finansieras via kommunbidraget. Investeringsbudgeten för 2018 uppgår till 363 mkr.

3.6.2 Upphandling

När det gäller entreprenader finns en i nämnden beslutad investeringsplan i vilken det framgår vilka investeringar som är aktuella de kommande åren. Förvaltningen tar fram ett förfrågningsunderlag, ansvarig för detta är enhetschef alternativt projektledare, vilket sedan hanteras i enlighet med beslutad delegationsordning. Det innebär att beroende på avtalsvärde tas beslut om förfrågningsunderlag antingen i arbetsutskott eller nämnd. I normalfallet delegeras sedan till förvaltningschef att genomföra upphandling samt att teckna kontrakt med vinnande anbud.

Upphandling hanteras i det gemensamma upphandlingsverktyg som nyttjas i kommunen, Kommers.

Det finns ingen dokumenterad rutin på förvaltningen, däremot finns en blankett för upphandlingsuppdrag som nyttjas. Vidare finns en beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen som tydliggör vem som gör vad och när, dock är den inte så specificerad kring upphandling om än den till viss del berör detta.

Inför varje upphandling görs en genomgång av tidigare avtal och det sker en gemensam dialog mellan enheten för upphandling och inköp och förvaltningen. Här



gås bl.a. tillgänglig dokumentation från möten med nuvarande leverantörer igenom. Det saknas idag möjlighet att på ett systematiskt sätt strukturera och sammanställa information från möten, avvikelser och reklamationer. Det finns en möjlighet att göra detta i upphandlingsverktyget Kommers och ett arbete med att samla information har påbörjats men är inte slutfört. Det innebär att idag är man beroende av en manuell hantering.

Nämnden har inköpsbehov som inte kan tillgodoses via ramavtal, vilket då kräver separata upphandlingar. En ny rutin infördes under 2017 där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge enheten för upphandling och inköp. Under 2017 infördes en ny rutin där statistik för ramavtalstrohet analyseras varje tertial. Vi har inte inom ramen för denna granskning kunnat säkerställa att dessa rutiner fungerar. I intervjuer lyfts fram att det vid nämndsammansamlingen 2018-01-31 skedde en redovisning för nämnden om avtalstrohet.

3.6.3 Uppföljning

Verksamhetsplanen beskriver hur nämnden ska förverkliga kommunfullmäktiges övergripande styrdokument Mål och budget 2018-2020. Nämndens budget visar hur nämnden fördelar de ekonomiska resurser som tilldelats. Verksamhetsplanen visar hur nämndens politik bidrar till att uppfylla de krav som ställs genom:

- Inriktningsmål
- Uppdrag
- Budget

I samband med att nämnden beslutar om sin verksamhetsplan och budget beslutar den även om sin plan för intern kontroll. Det är stadsbyggnadsförvaltningens uppgift att omsätta dessa planer i praktiken. Nämnden följer upp verksamhetsplan och budget i samband med kommunens gemensamma uppföljning per april, delårsbokslut per augusti och i årsbokslutet.

I verksamhetsplanen redovisas nämndens uppföljningsplan. Uppföljningsarbetet är en del i nämndens systematiska arbete för att kontrollera och förbättra kvaliteten inom nämndens ansvarsområde. Uppföljningen beskrivs syfta till att synliggöra och analysera skillnader och därmed upptäcka var det kan finnas förbättringspotential. Uppföljningen ska utgå från tillförlitliga och dokumenterade källor. Nyttan av nämndens uppföljning ska överträffa kostnaderna för den, även om en strikt ekonomisk kalkyl inte kan tas fram.

Vid varje delårsuppföljning och vid årsbokslutet bedömer nämnden i vilken mån den bidragit till att förverkliga kommunfullmäktiges inriktningsmål, kommunfullmäktiges uppdrag och nämndens egna mål. Bedömningen baseras på uppföljningen av nämndens åtgärder och – där det är möjligt och lämpligt – även med stöd av indikatorer.

Nämnden följer upp sitt ekonomiska läge kontinuerligt under året och redovisar ett periodiserat resultat månadsvis. Detta innebär att nämnden varje månad (februari-november utom juni) jämför det ackumulerade resultatet med budget och gör en



helårsprognos. Alla kostnader och intäkter ska så långt som möjligt belasta rätt period för att ge rättvisande information om nämndens ekonomiska läge.

En fördjupad uppföljning per verksamhetsområde och delverksamhet sker per april, per augusti samt i årsbokslut. Den ekonomiska uppföljningen redovisas till nämnden på minst samma nivå som i budget. I de fall uppföljningen visar avvikelser mot förväntat resultat, ska nämnden besluta om åtgärder.

3.6.4 Avtalsuppföljning

I intervjuerna lyfts fram att såväl gällande upphandling som avtalshantering så åligger det ett stort ansvar på ansvarig chef och/eller projektledare. När det gäller byggtreprenader sker uppföljning av respektive projektledare. Projektledaren ansvarar för att säkerställa ekonomi, rutiner och resultat i projektet. När det gäller avtal inom driften är det respektive enhetschef som ansvarar för uppföljning. I intervjuerna lyfts fram att det görs stickprover från controllers där de går igenom ekonomiskt utfall i relation till tecknat kontrakt. Detta sker genom slumpvisa kontroller och är inte kopplat till några specifika indikationer.

Av nämndens protokoll för perioden januari 2018 till november 2018 har vi inte kunnat hitta några planerade avtalsuppföljningar som har rapporterats till nämnden. I intervjuer lyfts fram att investeringsprojekt rapporteras till nämnd och att flertalet av dessa är upphandlade.

När det gäller upphandling och avtalsuppföljning finns inga nämndspecifika styrdokument framtagna för detta. Däremot har en process för samhällsbyggnadsprojekt tagits fram och här ingår upphandling som en del i denna. Stadsbyggnadsförvaltningen har som ett led i skapandet av ett samlat kvalitetsledningssystem utvecklat en process för samhällsbyggnadsprojekt. Programkontoret på Stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för kvalitetsledningssystemet och har ett samordnande ansvar för processen för samhällsbyggnadsprojekt. Respektive verksamhetsområde ansvarar för sakinnehåll i de olika faserna. Kortfattat är de olika faserna:

1. Initiering (projektidé, portföljhantering). Dokumentation/blanketter finns vad gäller bl a idébeskrivning för projekt, prioriteringsprocess, standardagenda, kategorisering av projekt, investeringskalkyl, prioriteringskriterier, begäran om planbesked, tjänsteskrivelse planbesked samt projektdirektiv – stora projekt.

2. Planering (projektplanering)

Dokumentation/blanketter finns vad gäller bl a projektplan – stora projekt, roller och ansvar i projekt, "wbs – work breakdown structure", "gantt"-schema tidsplanering, tidplan – stora projekt, kostnadsuppskattning – tidigt skede, ekonomisk kalkylmall, ekonomisk hantering, projektbeställning – plan, intressentanalys, dokumenteringsplan, riskhantering/riskanalis och därtill kopplad matris, kommunikationsplan – projekt, arbetsmiljöplan, tjänsteskrivelse till nämnd, restlista samt checklista.

3. Genomförande (planprocess och utredningar, produktion)



Dokumentation/blanketter finns vad gäller bl a avtal planavgift, kontaktpersoner detaljplanering, behovsbedömning - skrivelse, planbeskrivning, förstudie, lägesrapport – projekt, lägesrapport – stora projekt, tjänsteskrivelse – samråd, samråd granskningslista, tjänsteskrivelse granskning, utlåtande, tjänsteskrivelse antagande, förnyad konkurrens, kontakt, sanningsförsäkran, miljökrav tunga fordon, diarieföring upphandling, registrering dokumentation, startmötesprotokoll, uppdrag – egen regi exploatering, syn av arbetsområde, besiktningsprotokoll, risköversikt systematiskt arbetsmiljöarbete, vidarefakturering samt timprislista – ÅTA-arbeten.

4. Avveckling (projektleverans, projektavslut)

Dokumentation/blanketter finns vad gäller bl a övertagande – drift, leveransrapport, relationshandling – krav, slutrapport – projekt samt slutrapport – stora projekt.

3.6.5 Intern kontroll

I intervjuerna så lyfts den interna kontrollen fram som en viktig del när det gäller uppföljning av avtal och upphandlingar. Nämnden behandlade 2018-01-31 uppföljning av internkontrollplanen för 2017. Ett av kontrollområdena omfattade upphandling (två kontrollmoment) och dessa kontroller genomfördes utan anmärkning. Nämnden har granskat:

- Risken för att överprövningar enligt LOU ger förseningar i projekt. Granskning har skett av de två överprövningar som skedde under 2017 (KSN-2016-2710 Konsultstöd Byggherredialog Ulleråker samt KSN-2016-2321). Vid bägge tillfällena återkallades överprövningarna efter dialog mellan enheten för upphandling och inköp och överprövande part. Slutsatsen är att det finns ett välfungerande samarbete mellan upphandlade verksamhet och enheten för upphandling och inköp.
- Avtalstrohet, brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att nämnden tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd. Den interna kontrollen visar att en majoritet av nämndens inköp sker från ramavtalsleverantörer, granskningen visar att 90 % av inköpen avropats från leverantör som har avtal med kommunen. Utöver ramavtal görs upphandlingar och direktupphandlingar för enskilda projekt, tjänster eller produkter där flera leverantörer kontaktas för att lämna anbud.
- Kontroll av rutin för styrning och uppföljning av underleverantörer, risk för kvalitetsbrister. Granskningen är genomförd med viss anmärkning. Uppföljning av kontrakterade underleverantörer i form av konsultstöd görs i flera faser utifrån olika perspektiv. Den ekonomiska processen säkras genom tvåhandsprincipen där sakgranskaren säkerställer att fakturerade timmar faktiskt levererats inför attest. Kvaliteten på utfört arbete följs upp av projektledaren som avropat konsultstödet via projektmöten och där finns det utrymme för utveckling av systematiken både ifråga om kriterier och dokumentation. Kompetenser inom teknisk infrastruktur är en trång sektor både på arbetsmarknaden och inom konsultsektorn. För att säkerställa att vi får efterfrågad kompetens behöver vi utveckla kravställningen vid både



upphandling och vid avrop, en förutsättning för att enklare kunna följa upp kvalitet och effektivitet på leveransen.

Gatu- och samhällsmiljönämnden beslutade den 20 december 2017 om en internkontrollplan för verksamheten under 2018. Nämndens internkontrollplan utarbetades i enlighet med reglemente för intern kontroll i Uppsala kommun och dess helägda bolag (KF 2007). Planen syftar till att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Planen är en del i att säkra en tillförlitlig finansiell rapportering samt att verksamheten följer tillämpliga lagar och andra styrdokument.

Internkontrollarbetet består av riskanalys, upprättande av internkontrollplaner samt löpande information, uppföljning och utvärdering. Arbetet syftar till en god internkontrollmiljö där risker hanteras och avvikelser upptäcks eller förhindras löpande.

Kontrollområden 2018

Internkontrollplanen för 2018 beskriver kontrollåtgärder utifrån de prioriterade risker som framkommit i riskanalys som genomförts av förvaltningens chefsgrupp i september 2017. Planen omfattar kontroll av verksamhetens organisation, rutiner samt efterlevnad av lagstiftning och kommunens interna styrdokument. Arbetet med intern kontroll genomförs inom ramen för nämndens budget för 2018. Fyra kontrollområden tillkommer uppföljningen per augusti utifrån att de rapporterades med anmärkning i årsbokslutet 2017.

Uppföljning av internkontrollplan

Uppföljning av planen görs enligt beskriven frekvens och metod kopplat till respektive kontrollpunkt. Resultat av genomförd granskning utifrån internkontrollplanen redovisas till nämnden i samband med tertialuppföljning. Redovisning görs vid angiven tidpunkt i planen samt sammanfattas i en rapport per helår som vidare rapporteras till kommunstyrelsen.

Följande riskområden har bäring mot denna granskning:

- Kontroll av processen för konsultinköp och upphandling av leverantörer. Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut. Granskningen har genomförts utan anmärkning.
- Granskning av projektstyrning och beslutsprocess för strategiska projekt. Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut. Riskbeskrivning: risk att projekt startar och drivs utanför beslutad prioriteringsprocess. Granskningen är genomförd utan anmärkning.

3.6.6 Markona och Relita

I denna granskning har vi tittat närmare på gatu- och samhällsmiljönämndens leverantörsrelation med Markona och Relita.

När det gäller Markona har de genomfört flera anläggningsprojekt åt kommunen, av vilka några håller på att avslutas. Ramavtalet med leverantören har sagts upp p.g.a. brister och är giltigt tom 2019-03-31. Markona är dock inte utestängda från kommunen utan har rätt att lämna anbud i kommande upphandlingar.



Under 2018 har Uppsala kommun upphandlat ett ramavtal för beläggningsarbeten till ett värde av ca 80 mkr. Upphandlingen täcker hela kommunens behov av beläggningsarbeten för gator och annat för de kommande fyra åren. I samband med upphandling och genomförda anbuds kvalificering har felaktigheter i Markonas anbud uppmärksammats vilket lett till att leverantören uteslutits ur den aktuella upphandlingen. I samband med kreditupplysning som kommunen genomfört via kreditupplysningsföretaget UC har Markona nästa högsta ekonomiska riskklass på en femgradig skala.

Det pågår även en konflikt mellan Markona och Uppsala kommun där kommunen hävdar att Markona har överfakturerat kommunen. Uppsala kommun har sedan tidigare hävt ett avtal med Markona p.g.a. överfakturering. I samband med det riktade Markona ett skadeståndskrav mot kommunen på 2,9 mkr med hänvisning till ekonomiska förluster p.g.a. att man förlorat det hävda avtalet.

När det gäller Relita har gatu- och samhällsmiljönämnden köpt tjänster för ca 2,5 mkr per år under 2017-2018. Det gäller främst högtrycksspolning och slamsugning. Inom ramen för granskningen har förvaltningen gått igenom avvikelser under 2018 och det har inte framkommit några avvikelser som berör Relita. Det har inte genomförts någon särskild avtalsuppföljning under 2018.

Kommentar

Gatu- och samhällsmiljönämnden har ingen särskild enhet som ansvar för avtal och upphandlingar. I intervjuerna lyfts fram att såväl gällande upphandling som avtalshantering så ankommer det ett stort ansvar på ansvarig enhetschef och/eller projektledare. När det gäller byggtreprenader sker uppföljning av respektive projektledare. Projektledaren ansvarar för att säkerställa ekonomi, rutiner och resultat i projektet. När det gäller avtal inom driften är det respektive enhetschef som ansvarar för uppföljning.

Vår bedömning är att upphandlingsprocessen fungerar och att det finns ett gott samarbete mellan enheten för upphandling och inköp och förvaltningen. Vi bedömer dock att gatu- och samhällsmiljönämnden utifrån de övergripande styrdokumenterna behöver ta fram nämndspecifika rutiner/riktlinjer i syfte att tydliggöra upphandlingsprocessen och dess effektivitet. I vår granskning framkommer vidare att verksamheten själv bedömer kännedomen om upphandlingsreglerna som goda. Det finns dock förbättringsområden:

- Verksamheten behöver informeras om avtal som löper ut
- Verksamheten behöver informeras om nya avtalsleverantörer.
- Verksamheten måste mer aktivt eftersöka aktuell information innan avrop/inköp
- Avtalsleverantörernas leveransförmåga måste följas upp.

Det är positivt att upphandlingar hanteras i ett gemensamt upphandlingsverktyg.

I verksamhetsplanen beskrivs de olika delarna i uppföljningsplanen. Det framgår dock varken omfattningen eller frekvens av antalet avtal som ska följas upp under året. Vi anser att gatu- och samhällsmiljönämnden behöver ta fram en uppföljningsplan som talar om omfattning, frekvens samt vilka avtal som ska följas upp. Förutom att det av



uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.

Av nämndens protokoll för perioden januari 2018 till november 2018 har vi inte kunnat hitta några planerade avtalsuppföljningar som har rapporterats till nämnden.

Vi ser positivt på att nämnden under 2017 hade två kontrollmoment som gällde upphandling och att dessa kontroller genomfördes utan anmärkning. Även i 2018 års internkontrollplan finns områden som har bäring mot avtal och upphandling. Bägge dessa kontrollmoment har utförts utan anmärkning.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår övergripande bedömning är att det finns övergripande styrdokument samt rutiner och riktlinjer för upphandling samt kontroll och uppföljning av privata utförare. Vi ser dock att det saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer i de nämnder vi granskat. Vår bedömning är vidare att nämnderna i sina årliga verksamhetsplaner inte lever upp till de krav som lyfts fram i *Program för kommunalt finansierad verksamhet*. I programmet framgår att nämnderna årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, ska beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare. Vår bedömning är att detta inte görs på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt i de granskade nämndernas verksamhetsplaner.

Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?

Nämnderna har i varierande omfattning säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning. Socialnämnden har en särskild enhet som ansvarar för upphandling och avtal, men saknar dokumenterade rutiner och riktlinjer för upphandling och avtalsuppföljning.

Ansvars- och rollfördelningen mellan enheten för upphandling och inköp och de berörda förvaltningarna bedömer vi vara tydliga. Socialförvaltningen har en förvaltningsövergripande enhet som ansvarar för upphandling och avtal medan stadsbyggnadsförvaltningen har en mer långtgående delegering av ansvaret för dessa delar, där det åvilar enhetschefer och projektledare att i högre utsträckning ansvara för såväl upphandling som avtalsuppföljning.

Har nämnderna utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?

Vår bedömning är att nämnderna behöver fortsätta att utveckla sina arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare. Socialnämnden har en övergripande uppföljningsplan som redogör för de olika typerna av uppföljning, däremot finns ingen uppföljningsplan som redogör för vilka faktiska uppföljningar av privata utförare som ska genomföras under året. Socialnämnden har under 201801-201809 genomfört fyra



avtalsuppföljningar som rapporterats till nämnden. Utöver det har nämnden haft tre internkontrollmoment som granskats.

När det gäller gatu- och samhällsmiljönämnden saknar vi en uppföljningsplan i verksamhetsplanen, de har inte heller rapporterats någon avtalsuppföljning till nämnden för perioden 201801-201809. Vår bedömning utifrån genomförd granskning är att gatu- och samhällsmiljönämndens avtalsuppföljning är mer händelsestyrd, dvs. att uppföljning sker vid behov t.ex. om något uppmärksammas i samband med nämndens avvikelshantering alternativt att nämnden på annat sätt fått signaler om brister hos upphandlad leverantör. Inom gatu- och samhällsmiljönämnden är ansvaret i hög grad delegerat till ansvariga chefer och projektledare när det gäller upphandling och uppföljning av avtal.

En samlad bedömning är att de ekonomiska kontrollerna och seriositetskontrollerna i kommunen, utifrån genomgång av rutiner/riktlinjer samt intervjuer, är ändamålsenliga. Vi ser positivt på att kommunen gör en kategorisering utifrån risk och att detta sedan styr omfattning och frekvens av uppföljningen. Vår bedömning är dock att Uppsala kommun behöver utveckla sin avtalsuppföljning när det gäller krav, kriterier och kvalitet. De intervjuade lyfter fram att e-handelssystem är en viktig förutsättning för detta och att planen är att detta ska vara implementerad senast 2020.

Har nämnderna utformat en ändamålsenlig process för att upphandla privata utförare?

Vår bedömning är att det inom socialnämnden finns en ändamålsenlig process för upphandling av privata utförare, dels utifrån genomförda intervjuer och dels utifrån våra dokumentstudier. I stort sett vid samtliga upphandlingar, med något enstaka undantag, tas det fram s.k. upphandlingsstrategier. Detta är enligt vår bedömning ett ändamålsenligt sätt att arbeta med upphandlingar.

Inom gatu- och samhällsmiljönämnden tar nämnden beslut om förfrågningsunderlaget och ger i samband med detta förvaltningschef i uppdrag att genomföra upphandling och teckna kontrakt med vinnande anbud. Nämnden uppges sedan få en information om vinnande anbud. Vår bedömning är att detta är fullt tillräckligt eftersom det är i samband med beslut om förfrågningsunderlaget som nämnden fastställer krav samt utvärderingskriterier.

Vi ser positivt på att både socialnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden i den interna kontrollen har kontrollmoment avseende avtal och upphandling.

Har nämnderna säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal?

Vår bedömning är att det finns rutiner och standardiserade avtalsmallar för att säkerställa en tillräcklig insyn i upphandlade avtal. Vi har i vår granskning inte fått någon signal om att detta skulle vara ett problem i leverantörsdialogerna. I intervjuerna har lyfts fram att det kan vara så att det i äldre avtal saknas en tydlig reglering av insyn. Vår rekommendation är att nämnderna säkerställer en tillräcklig insyn i upphandlade avtal.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:



- Gatu- och samhällsmiljönämnden samt Socialnämnden bör fastställa interna rutiner och riktlinjer med utgångspunkt i de kommunövergripande riktlinjerna för att tydliggöra och effektivisera upphandlingsarbetet samt uppföljning av privata utförare.
- Socialnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden bör årligen fastställa en uppföljningsplan. I uppföljningsplanen bör det framgå vilka uppföljningar som ska genomföras under kommande år. Förutom att det av uppföljningsplanen bör framgå när olika uppföljningar är planerade anser vi att det bör registreras vilka uppföljningar som faktiskt genomförs och vilka som inte genomförs samt, i förekommande fall, orsak till att en planerad uppföljning inte genomförs.
- Socialnämnden bör se över metod för granskning gällande den interna kontrollen, dvs. inte endast använda sig av stickprovskontroller utan göra mer riktade kontroller baserade på en riskbedömning i syfte att ytterligare förbättra den interna kontrollen avseende upphandling och avtal.

KPMG, dag som ovan

Kristian Damlin
Kommunal yrkesrevisor

Bo Adel
Uppdragsansvarig
Auktoriserad revisor

Anders Petersson
Certifierad kommunal
yrkesrevisor