UBN 2015-04-22
Ärende 8

Uppsala KOMMUN

UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

Handläggare
Brundin Marie-Louise

Datum
2015-03-24

Diarienummer
UBN-2015-0407

Utbildningsnämnden

Svar på Kommunrevisionens granskning av avtalshantering, Uppsala kommun

Förslag till beslut
Utbildningsnämnden föreslås besluta

att godkänna utbildningsförvaltningens förslag till svar på kommunrevisionens rapport om granskning av avtalshantering i Uppsala kommun.

Sammanfattning
Bakgrunden till revisionen är att svara på frågan hur Uppsala kommun hanterar sina avtal. Granskningen gjordes i oktober 2014. Revisionens bedömning är att kontroll och hantering av tecknade avtal inte är tillfredsställande i alla delar. Kommunens avtalsregister är inte aktuellt. Det finns också ett stort antal avtal som inte lagts in i avtalsdatabasen. I vissa fall har det gjorts köp som ligger över direktupphandlingsgränsen från leverantörer som inte är upphandlade, vilket är i strid med lagen om offentlig upphandling (LOU). Revisionens samlade bild är att det finns ett flertal utvecklingsområden gällande avtalshanteringen.

Utbildningsnämnden instämmer i revisionens rekommendationer att nämnden behöver säkerställa och ha kontroll över att alla avtal är aktuella och finns registrerade i avtalsregistret. Vidare behövs en översyn så att inga otillåtna köp över direktupphandlingsgränsen görs. Attestanterna bör få utbildning och information om hur man hittar relevant avtalsinformation.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Direktör

Postadress: Uppsala kommun, utbildningsförvaltningen, 753 75 Uppsala
Besöksadress: Stationsgatan 12 • Telefon: 018-727 00 00 (växel)
E-post: utbildningsforvaltningen@uppsala.se
www.uppsala.se

Uppsala KOMMUN

KRN 2014/54
Exp 2014-10-21

Kommunrevisionen

Exp 2015-01-16 HG

2014-10-15

Uppsala Kommun
Utbildningsnämnden
2015 -01- 19
Dnr UBN-2015-0407/1
Handl. Annbritt Ögust

Kommunstyrelsen
Nämnder och styrelser Utbildnings-nämnden

Granskning av kommunens hantering av avtal

PwC har på vårt uppdrag genomfört en granskning av hur kommunen hanterar sina avtal.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att styrelsens och nämndernas kontroll och hantering av tecknade inte i alla delar är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig på bl.a. följande iakttagelser:

- Kommunens avtalsregister är inte komplett. Vår verifiering visar att det finns ett stort antal avtal som inte satts in i avtalsdatabasen. Vi noterar även att det i några fall görs köp över direktupphandlingsgränsen från leverantörer som sannolikt inte är upphandlade, vilket är i strid med LOU.

- Kommunens avtalsregister är inte aktuellt. Vår verifiering visar att det finns ett stort antal avtal där avtalstiden har löpt ut. Den vanligaste orsaken till detta uppges vara att en ny upphandling har överprövats och därför har det gamla avtalet förlängts. En annan orsak uppges vara att en ny upphandling inte har kunnat genomföras på grund av resursbrist och därför har de gamla avtalen förlängts. I samma verifiering har vi även noterat ett antal ramavtal där avtalstiden överstiger fyra år, vilket är i strid med LOU.

- Utifrån enkätundersökningens resultat framgår det att attestanterna inom de granskade kontoren på en övergripande nivå anser sig ha den information som de behöver. Vid en närmare kontroll av om attestanterna anser att det är enkelt att finna information om varor och tjänster, samt avtalade priser, uppger en majoritet av respondenterna att det endast i liten utsträckning eller inte alls är enkelt att finna denna information.

Den samlade bilden är att det finns ett flertal utvecklingsområden gällande kommunens avtalshantering.

Vi översänder rapporten för yttrade till kommunstyrelsen och övriga nämnder och styrelser. Vi önskar svar från senast den ~~31/1 2015.~~

Förlängd remisstid till 29/4-2015

FÖR KOMMUNENS REVISORER

Lars-Olof Lindell

Lars-Olof Lindell
Ordförande

Revisionsrapport

Uppsala Kommun
Utbildningsnämnden
2015 -01- 19
Dnr UBN-2015-0407/2
Handl. Anmärkt ögvist

Granskning av avtalshantering

Uppsala kommun

Sofia Nylund
Erik Wottrich

pwc

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer 1

2. Bakgrund 2

2.1. Avtalsuppföljning enligt kommunallagen och god redovisningssed 2

2.2. Revisionsfråga, revisionskriterier och kontrollmål 2

2.3. Metod och avgränsning 3

3. Organisation och riktlinjer 4

3.1. Styrande dokument 4

3.2. Kommunens upphandlingsorganisation 4

3.3. Avtalshantering 4

3.3.1. Upphandlingsverktyg och avtalsregister 4

3.3.2. Löpande avtalshantering 5

3.3.3. Utbildning 6

4. Granskningsresultat 7

4.1. Kommunens avtalstregister är komplett 7

4.1.1. Stickprov HVK 7

4.1.2. Stickprov UAK 8

4.1.3. Stickprov KSU 8

4.2. Kommunens avtalsregister är aktuellt 9

4.2.1. Ramavtalen i kommunens avtalsregister är aktuella 9

4.2.2. Ramavtalstiden överstiger fyra år. 10

4.3. Beställare har tillgång till den avtalsinformation de behöver, dvs. avtalade produkter/tjänster, avtalade priser, leveransvillkor osv. 11

4.3.1. Resultat från enkäten 12

4.3.2. Sammanfattning av enkäten 17

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning avseende avtalshantering. Syftet med granskningen har varit att granska och bedöma den interna kontrollen i kommunens avtalshantering.

Den övergripande revisionsfråga som har besvarats är om styrelsens och nämndernas interna kontroll är tillräcklig avseende hantering av avtal.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att styrelsens och nämndernas kontroll och hantering av tecknade avtal inte i alla delar är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig på bland annat på följande iakttagelser:

- Kommunens avtalsregister är inte komplett. Vår verifiering visar att det finns ett stort antal avtal som inte har satts in i avtalsdatabasen. Vi noterar även att det i några fall görs köp över direktupphandlingsgränsen från leverantörer som sannolikt inte är upphandlade, vilket är i strid med LOU.

- Kommunens avtalsregister är inte aktuellt. Vår verifiering visar att det finns ett stort antal avtal där avtalstiden har löpt ut. Den vanligaste orsaken till detta uppges vara att en ny upphandling har överprövats och därför har det gamla avtalet förlängts. En annan orsak uppges vara att en ny upphandling inte har kunnat genomföras på grund av resursbrist och därför har de gamla avtalen förlängts. I samma verifiering har vi även noterat ett antal ramavtal där avtalstiden överstiger fyra år, vilket är i strid med LOU.

- Utifrån enkätundersökningens resultat framgår det att attestanterna inom de granskade kontoren på en övergripande nivå anser sig ha den information som de behöver. Vid en närmare kontroll av om attestanterna anser att det är enkelt att finna information om varor och tjänster, samt avtalade priser, uppger en majoritet av respondenterna att det endast i liten utsträckning eller inte alls är enkelt att finna denna information. Många av attestanterna - särskilt i frågan om förändring framgent - har rört brister i systemets användarvänlighet. Särskilt påpekas svårigheter med sökfunktionen och behovet av att känna till rätt sök- eller nyckelord för att kunna hitta eventuella avtal.

Den samlade bilden är att det finns ett flertal utvecklingsområden gällande kommunens avtalshantering.

2. Bakgrund

Uppsala kommuns revisorer har i sin risk-och väsentlighetsbedömning funnit skäl att granska den interna kontrollen i kommunens avtalshantering.

I Uppsala kommun genomförs ca 250 upphandlingar per år och cirka 1200 avtal förvaltas[1]. Kommunens inköp från externa leverantörer uppgår till sammantaget närmare 5 miljarder kr per år och siffran växer successivt[2].

Av kommunens upphandlingspolicy framgår bland annat följande:

"Kommunens medarbetare är skyldiga att känna till och utnyttja de ramavtal som upprättats. Alla ramavtal ska finnas lättillgängliga på kommunens interna hemsida".

Eftersom kontroll och tillgänglighet är en förutsättning för att kunna följa på avtal kommer en granskning att göras av nämndernas kontroll och hantering av tecknade avtal så att förpliktelser och åtaganden redovisas rätt.

2.1. Avtalsuppföljning enligt kommunallagen och god redovisningssed

Denna granskning berör flera olika lagar däribland Kommunallagen, Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och sekretesslagen och Arkivlagen.

2.2. Revisionsfråga, revisionskriterier och kontrollmål

Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Är styrelsens och nämndernas kontroll och hantering av tecknade avtal tillräcklig?

Följande kontrollmål/revisionskriterier ska följas upp:

- Det finns rutiner för att säkerställa att samtliga avtal finns tillgängliga i avtalsregister
- Det finns rutiner som säkerställer att avtalsregistret är aktuellt
- Kommunens avtalstregister är komplett
- Kommunens avtalsregister är aktuellt
- Beställare har tillgång till den avtalsinformation de behöver, dvs. avtalade produkter/tjänster, avtalade priser, leveransvillkor osv. *(besvaras genom enkät)*

[1] Information på kommunens webbplats
[2] Framgår av Inriktning-Verksamhet-Ekonomi (IVE) 2014

2.3. *Metod och avgränsning*

Granskningen kommer att genomföras enligt följande:

- Inventering och bedömning av styrdokument (reglementen, regler, riktlinjer m.m.) samt informationsdokument som kan sättas i samband med kommunens avtalshantering
- Intervjuer med företrädare för upphandlingsenheten
- Stickprovsmässiga kontroller för att se att samtliga avtal finns med i kommunens avtalsregister
- Stickprovsmässiga kontroller för att se att samtliga avtal som finns med i kommunens avtalsregister är aktuella.
- Enkätundersökning till ett urval av kommunens beställare

Granskningen avgränsas till nämnderna för kontoret barn, ungdom och arbetsmarknad (UAK), kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK) och kontoret för samhällsutveckling (KSU).

UAK	HVK	KSU
• Barn-och ungdomsnämnden (BUN) • Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) • Socialnämnden för barn- och unga (SBN)	• Nämnden för hälsa och omsorg (HVK) • Äldrenämnden (ÄLN)	• Gatu-och samhällsmiljönämnden (GSN) • Idrotts-och fritidsnämnden (IFN) • Namngivningsnämnden (NGN) • Plan-och byggnadsnämnden (PBN)

3. Organisation och riktlinjer

Kommunfullmäktige fastställer årligen Inriktning-Verksamhet-Ekonomi (IVE) för kommande fyraårsperiod[3]. AV IVE 2014-2017 framkommer att allt större del av det som kommunen erbjuder som tjänster till medborgare upphandlas från marknaden. Det innebär att upphandlingsverksamheten får såväl ökad omfattning som ökad betydelse. Kommunens inköp från externa leverantörer uppgår idag till sammantaget närmare 5 miljarder kr per år och siffran växer successivt. Upphandlingarna ska leda till för kommunen lämpliga och väl fungerande avtal för varor, tjänster och byggentreprenader med hög kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Det ställer ökade krav på kommunen som beställare. Kommunen ska inte bara ställa de rätta kraven utan måste också arbeta enhetligt, trovärdigt samt rättssäkert och företagen måste-uppfatta det som attraktivt att lämna anbud på det som kommunen efterfrågar.

3.1. Styrande dokument

Upphandling i Uppsala kommuns regleras i följande kommunövergripande styrdokument:

- Upphandlingspolicy för Uppsala kommun med bolag (antagen av kommunfullmäktige 24 februari 2014)
- Riktlinjer för upphandling (antagna av kommunstyrelsen den 5 februari 2014, reviderade av kommunstyrelsen den 18 juni 2014)
- Tillämpningsanvisningar finns på kommunens intranät

3.2. Kommunens upphandlingsorganisation

Den 1 juli 2014 slogs kommunens två upphandlingsenheter ihop och bildade en ny upphandlingsenhet tillhörande Staben för verksamhetsstöd. Upphandlingsenheten ansvarar för alla kommungemensamma upphandlingar samt för att stödja upphandlande nämnder och bolag med genomförande av upphandlingar samt expertis gällande upphandling.

3.3. Avtalshantering

3.3.1. 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 tillgängliga för samtliga medarbetare via Insidan.

Alla upphandlingar ska annonseras genom Kommers och passerar därmed alltid upphandlingsenheten. Enligt uppgift har det någon enstaka gång hänt att upphand-

[3] IVE är ett övergripande styrdokument för kommunens verksamheter. Det innehåller inriktningsmål, uppdrag till respektive nämnder samt budget för planperioden-.

ling gjorts utanför Kommers men nu borde alla medarbetare vara medvetna om hur en upphandling ska hanteras.

Upphandlingsenheten uppger att samtliga avtal som har upphandlats efter 2012 ska finnas med i avtalsregistret men att det sannolikt finns en del avtal från tiden innan dess som inte har satts in. Upphandlingsenheten har dock gjort ett antal insatser för att avtalsregistret ska bli så komplett som möjligt, bland annat har en genomgång gjorts på IT och då registrerades över 100 avtal. Vidare uppges att man har utbildat personal på vård och bildning till avtalsadministratörer för att de ska kunna registrera sina avtal.

För direktupphandlingar finns inget krav på att Kommers ska användas. Det innebär att det inte skapas en överblick över direktupphandlingar av samma slag. Upphandlingschefen uppger att detta kan innebära att samma vara/tjänst köps in till mindre belopp på flera kontor. I värsta fall kan det på totalnivå innebära en otillåten direktupphandling för kommunen.

Den 1 juli 2014 kom en ny bestämmelse i LOU som innebär en obligatorisk dokumentationsplikt för direktupphandlingar överstigande 100 000 kr. I Uppsala kommun har man dock valt en strängare linje: samtliga direktupphandlingar över 50 000 kr ska dokumenteras, enligt upphandlingsriktlinjerna. I samband med ändringen i LOU har upphandlingsenheten kompletterat informationen på Insidan och tillhandahåller en mall för dokumentation av direktupphandlingar. Enligt uppgift ska upphandlingsenheten dessutom utöka utbildningarna för att få fler att använda Kommers för direktupphandlingar.

När en upphandling görs i Kommers sparas automatiskt all dokumentation i avtalsdatabasen Kommers Avtal. För avtal upphandlade före 2012 sattes först endast avtal in i avtalsdatabasen, nu har man dock insett att avtalet inte alltid är tillräckligt och försöker därför komplettera avtalsdatabasen med bland annat förfrågningsunderlag. Om förfrågningsunderlag inte finns bifogat är det ändå alltid spårbart i diariet.

3.3.2. Löpande avtalshantering

Minst sex månader innan ett avtal löper ut skickas en påminnelse till ansvarig upphandlare som i sin tur kontaktar berörd verksamhet. Ungefär två gånger per år tar upphandlingsenheten ut listor från upphandlingssystemet och går igenom vilka upphandlingar som ska förlängas, avslutas etc. Under hösten 2014 implementeras ett nytt arbetssätt där tre olika team av upphandlare ansvarar för ett visst antal avtalsområden och även genomgång av dessa. Vid eventuell förlängning av avtal stämmer upphandlingsenheten av med beställarna huruvida det finns synpunkter/klagomål på leverantörerna. Vidare framkommer att det finns en funktion i Kommers Avtal där beställarna kan lämna synpunkter på avtalen. Denna funktion är dock inte inkopplad eftersom det inte finns kapacitet att ta hand om synpunkterna, som enligt uppgift beräknas bli fler om dessa kan lämnas utan särskild förfrågan.

Om det sker ändringar i avtalet under avtalstidens gång är det ansvarig upphandlares ansvar att uppdatera informationen i avtalsdatabasen. I äldre avtal var det

kommunens ansvar att göra en indexuppräkning på avtalade priser. Idag görs prisändringar inte automatiskt utan endast på leverantörens begäran (om det framgår av avtalet att en prisjustering kan vara aktuell). En begäran om prisjutering skickas till upphandlingsenheten som sedan accepterar eller avvisar den.

3.3.3. Utbildning

Flera gånger om året håller upphandlingsenheten utbilning för kommunens anställda. Kurserna som hålls är grundkurs och fördjupningskurs i upphandling och inköp samt praktisk kurs för direktupphandling och förnyad konkurrensutsättning i upphandlingssystemet Kommers. Enligt uppgift från upphandlingsenheten önskar man att fler utbildningar skulle kunna hållas men för närvarande finns det inte tid och resurser för detta.

4. Granskningsresultat

4.1. Kommunens avtalsregister är komplett

För att kontrollera att kommunens avtalsregister är komplett har vi genom registeranalys sammanställt alla inköp som gjorts under perioden 2014-01-01 till 2014-07-31 för de tre kontor som omfattas av granskningen. Inköpen har jämförts med de avtal som finns registrerade i Kommers Avtal. Vi har sedan valt ut ett antal leverantörer som inte har kunnat matchas mot gällande avtal och där inköp under året överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi har därefter bett upphandlingsenheten/kontoren att förklara varför avtal inte finns i Kommers Avtal. Resultatet presenteras per kontor.

Endast leverantörer som uppges som externa (genom motpart) har valts ut. Dessutom har vi valt bort leverantörer som vi av erfarenhet vet inte behöver upphandlas, detta gäller främst skolor, förskolor osv.

4.1.1. Stickprov HVK

För HVK valdes 33 leverantörer ut där köp gjorts över direktupphandlingsgränsen och där inget avtal kunnat matchas mot leverantören. Upphandlingsenheten/HVK har lämnat följande kommentarer på leverantörerna:

Förklaring	Antal leverantörer
Avser LOV	16
Avser individavtal	11
Upphandlad men finns inte i Kommers Avtal	4
Upphandling ska göras	1
Förklaring saknas	1

Sexton av leverantörerna uppges vara upphandlade enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Valfrihetssystem är ett alternativ till LOU och HVK uppger att Kommers inte används för LOV-upphandlingar. De flesta av leverantörerna uppges avse personlig assistans och eller ledsagarservice. Den som har ett beslut om personlig assistans kan själv välja vem som ska utföra assistansen, kommunens utförare, privat företag eller kooperativ. Det finns även möjlighet att själv vara arbetsgivare för sina assistenter. Den som har beviljats ledsagarservice kan själv välja vem som ska utföra tjänsten bland de godkända utförarna.

Vidare uppges att elva av leverantörerna avser individavtal, det vill säga köp utanför ramavtal för enstaka personer. Dessa placeringar uppges i vissa fall ha pågått under mycket lång tid och avslutas inte bara för att ett ramavtal löper ut.

Fyra leverantörer uppges vara upphandlade men finns inte i Kommers. För en leverantör uppges att upphandling ska göras. Från denna leverantör har inköp gjorts för

1 300 000 kr, vilket kan innebära att avsteg gjorts från LOU. För en leverantör har vi inte fått någon förklaring.

4.1.2. Stickprov UAK

För UAK valdes 14 leverantörer ut där köp gjorts över direktupphandlingsgränsen och där inget avtal kunnat matchas mot leverantören. Upphandlingsenheten/UAK har lämnat följande kommentarer på leverantörerna:

Förklaring	Antal leverantörer
Avser HVB	4
Avser LOV	4
Avtal finns	2
Upphandling pågår	2
Förklaring saknas	2

Fyra av leverantörerna uppges vara köp av HVB-platser utanför ramavtal. Detta uppges bland annat bero på att det inte har funnits tillräckligt med platser på de ramupphandlade boendena.

Fyra av leverantörerna uppges avse LOV och därför har vi valt att inte undersöka dessa ytterligare.

För två av leverantörerna uppger UAK att avtal finns. Vi har dock inte kunnat se att det finns några förfrågningsunderlag och därför utgår vi från att leverantörerna inte är upphandlade. Från dessa leverantörer uppgår inköpen till 800 000 kr respektive 530 000 kr, vilket kan innebära att avsteg gjorts från LOU.

UAK uppger att upphandling pågår för två leverantörer. Från dessa leverantörer uppgår inköpen till 1 300 000 kr respektive 740 000 kr, vilket kan innebära att avsteg gjorts från LOU. Detta eftersom ingen av leverantörerna är upphandlad när inköpen har gjorts.

För två av leverantörerna har ingen förklaring kunnat ges. Från dessa leverantörer uppgår inköpen till något mindre belopp: 300 000 kr respektive 275 000 kr.

4.1.3. Stickprov KSU

För KSU valdes 24 leverantörer ut där köp gjorts över direktupphandlingsgränsen och inget avtal kunnat matchas mot leverantören. Upphandlingsenheten/KSU har lämnat följande kommentarer på leverantörerna:

Förklaring	Antal leverantörer
Avtal finns	17
Hyreskontrakt	5
Upphandlat men ej inlagt i Kommers Avtal	1
Upphandling pågår	1

KSU uppger att avtal finns för sjutton av leverantörerna, varav merparten uppges vara entreprenadavtal eller avtal för specifika anläggningar som inte lagts in i Kommers Avtal. Anledning uppges vara att det förekommit problem med spårbarheten i Kommers Avtal i förhållande till nämndens ärendenummer, varför man inte prioriterat att lägga in avtal som bara används av en verksamhet. KSU uppger även att några avtal är gamla och att överföringen från gamla databasen till den nya inte har fungerat. Det kan också vara så att avtalen inte heller var inlagda i den gamla databasen. Vi har genom en översiktlig kontroll av förfrågningsunderlag/tilldelningsbeslut kunnat verifiera att en majoritet av leverantörerna är upphandlade enligt LOU. Vi kan dock notera att det även avser ett fåtal direktupphandlingar, vilket kan innebära att avsteg gjorts från LOU.

Fyra leverantörer uppges avse hyresavtal, vilka inte behöver upphandlas enligt LOU.

En leverantör är enligt uppgift upphandlad men avtalet har ännu inte lagts in i Kommers Avtal. För en leverantör uppges att upphandling pågår, det vill säga att avtal ännu saknas. Detta kan innebära att kommunen har gjort avsteg från LOU.

4.2. Kommunens avtalsregister är aktuellt

Inom ramen för granskningen har vi kontrollerat att kommunens avtalsregister är aktuellt. Detta har vi gjort genom att kontrollera följande:

- Att alla avtal är aktuella, det vill säga att avtalstiden inte har löpt ut
- Att ramavtalen inte överstiger 4 år

I denna del av granskningen har vi endast kontrollerat ramavtal. Ramavtals löptid ska vara maximalt fyra år (inklusive options- och förlängningsklausuler) om det inte finns särskilda skäl.

4.2.1. Ramavtalen i kommunens avtalsregister är aktuella

I kommunens avtalsregister fanns per granskningsdatum (2014-06-03) 1055 ramavtal. Av dessa har 188 ramavtal en avtalstid som har löpt ut tidigare än 2014-05-31. Under 2013 löpte 112 av avtalen ut.

Enligt upphandlingsenheten finns alla avtal, oavsett om de är gällande eller inte, registrerade i Kommers Avtal. Det är dock endast gällande avtal som är publicerade externt, det vill säga synliga för kommunens och/eller de kommunala bolagens medarbetare. Övriga avtal finns för att upphandlingsenheten ska kunna hålla statistik, dokumentation och överblick. Det finns även gällande avtal som av till exempel sekretesskäl inte är publicerade externt eller endast publicerade för en viss nämnd eller ett visst bolag.

Av de 188 avtalen har vi tagit 20 stickprov där vi från upphandlingsenheten har inhämtat information om varför avtal som löpt ut fortfarande finns med i kommunens avtalsregister.

Upphandlingsenhetens svar finns sammanställt i tabellen nedan:

Förklaring	Antal avtal
Avtal är ej synligt i avtalsdatabasen externt för "vanliga" användare. Nytt avtal finns.	6
Avtalet har förlängts på grund av överprövning ända upp till högsta instans, Högsta förvaltningsdomstolen. Ny upphandling pågår/har genomförts.	10
Avtalet har förlängts med anledning av att ny upphandling inte kunnat genomföras i tid på grund av resursbrist. Ny upphandling pågår.	3
Övrigt	2

Den vanligaste orsaken till att ramavtal där avtalstiden löpt ut finns kvar i avtalsregistret är att avtalet har förlängts på grund av överprövning. I åtta av fallen är det kommunens upphandling som överprövats, i två av fallen är det SKL Kommentus.

För två av avtalen har förlängning gjorts eftersom upphandling inte har kunnat genomföras på grund av resursbrist. Enligt uppgift pågår ny upphandling för dessa avtal. Vi noterar att dessa avtal löpte ut redan i april 2013.

4.2.2. Ramavtalstiden överstiger fyra år.

Av de 1055 ramavtalen i kommunens avtalsregister noterar vi att 60 stycken har en avtalstid som överstiger fyra år. Enligt upphandlingsenheten finns det några allmänna förklaringar angående långa ramavtal:

- I vissa fall har det funnits skäl till längre avtalstid än fyra år
- Bestämmelserna i LOU om maximal längd på fyra år för ramavtal kom 2008. Avtal ingångna innan dess kan ha längre avtalstid.
- Det kan finnas avtal som är felaktigt rubricerade som ramavtal men som i själva verket är upphandlingskontrakt. För kontrakt finns ingen begränsning av löptid men självklart ska avtal konkurrensutsättas regelbundet för att bland annat säkerställa bästa värde för skattemedel.
- Det finns avtal som är tillsvidareavtal. Dessa avtal är många gånger mycket gamla och härrör från tiden innan nuvarande upphandlingslagstiftning tillkom. De är civilrättsligt giltiga men har en del brister. Dessutom är det generellt sett mindre lämpligt med tillsvidareavtal inom offentlig sektor. Kommunen har under de senaste åren sagt upp flera av dessa avtal och inlett upphandlingsförfarande. Detta arbete fortgår.

Utifrån de 60 ramavtalen där avtalslängden överstiger fyra år, har vi tagit 20 stickprov där vi bett upphandlingsenheten förklara varför avtalstiden är längre än vad LOU tillåter. Upphandlingsenhetens svar finns sammanställt i tabellen nedan:

Förklaring	Antal avtal
Förlängt p.g.a. försenad upphandling. Upphandlingsarbete pågår	4
Avtalet har förlängts då upphandlingsenheten, på grund av arbetsbelastning, tvingats prioritera bland upphandlingar.	4
Gammalt avtal, har sagts upp	2
Avtalet har lång avtalstid med anledning av att det kräver omfattande implementeringstid och utvecklingskostnader för kommunen/leverantören	5
Avtalet används inte längre och kommer att sägas upp.	2
Övrigt	3

Enligt ovanstående tabell är den vanligaste orsaken till att ett ramavtal är längre än fyra år att avtalet har förlängts antingen på grund av försenad upphandling (4 st) eller på grund av upphandlingsenhetens arbetsbelastning (4 st). Vi noterar att samtliga dessa avtal är tecknade efter 2008 och därmed strider hanteringen mot LOU. Avtalstiden överstiger fyra år med mellan ca 0,5 och 2 år.

För fem av avtalen uppger upphandlingsenheten att avtalen kräver omfattande implementeringstid och utvecklingskostnader för kommunen och med anledning av detta är avtalstiden längre än fyra år. Vi noterar att fyra av dessa avtal är äldre än 2008 och omfattas därför inte av den begränsade avtalstiden i LOU.

Två ramavtal uppges vara uppsagda och för två avtal uppger upphandlingsenheten att avtalen inte längre används och kommer att sägas upp/göras osynligt för beställarna. I ett av de senare fallen har leverantören gått i konkurs och avtalet gäller därmed inte längre.

4.3. Beställare har tillgång till den avtalsinformation de behöver, dvs. avtalade produkter/tjänster, avtalade priser, leveransvillkor osv.

För att säkerställa fullständig kontroll och följsamhet till ingångna ramavtal bör avtalsregistret vara aktuellt. All avtalsinformation måste hållas uppdaterad och användarna måste särskilt uppmärksammas om leverantörer byts ut. Därtill måste samtliga avtal som utgör underlag för inköp, inklusive bilagor, bifogas.

Den genomförda enkätundersökningen har skickats till samtliga beslutsattestanter på UAK, HVK och KSU, sammanlagt 72 stycken.

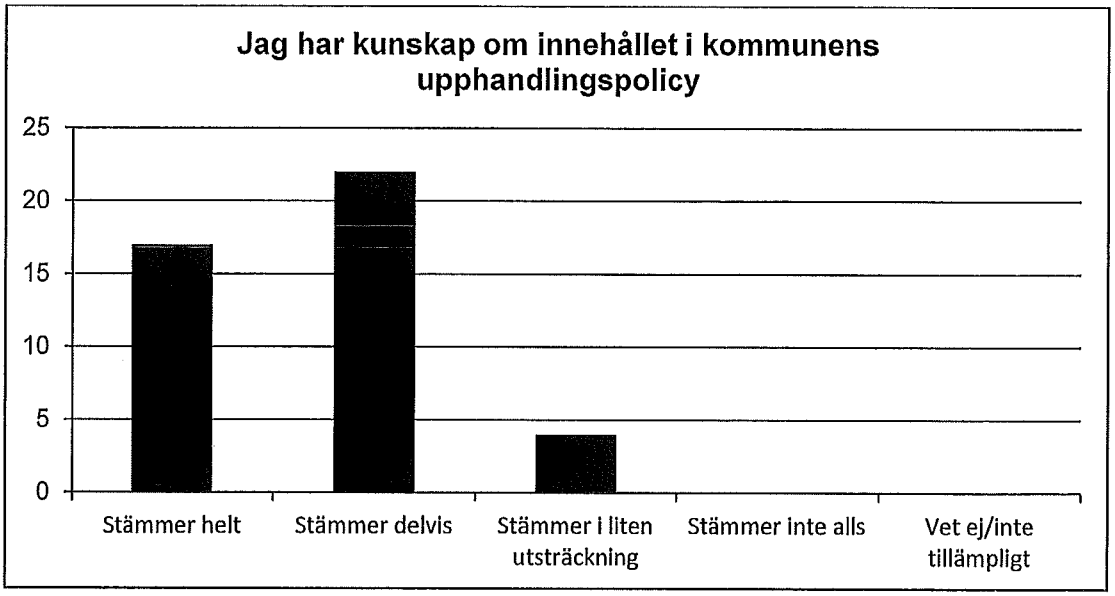
Totalt besvarades enkäten av 48 personer, vilket medför en svarsfrekvens på 67 procent. Respondenternas befattningar utgörs av 4 verksamhetschefer, 19 enhetschefer och 25 har angett att de har en annan befattning. De är jämt fördelade över

de tre kontoren med 15 respondenter från vardera UAK och HVK och 13 respondenter från KSU.

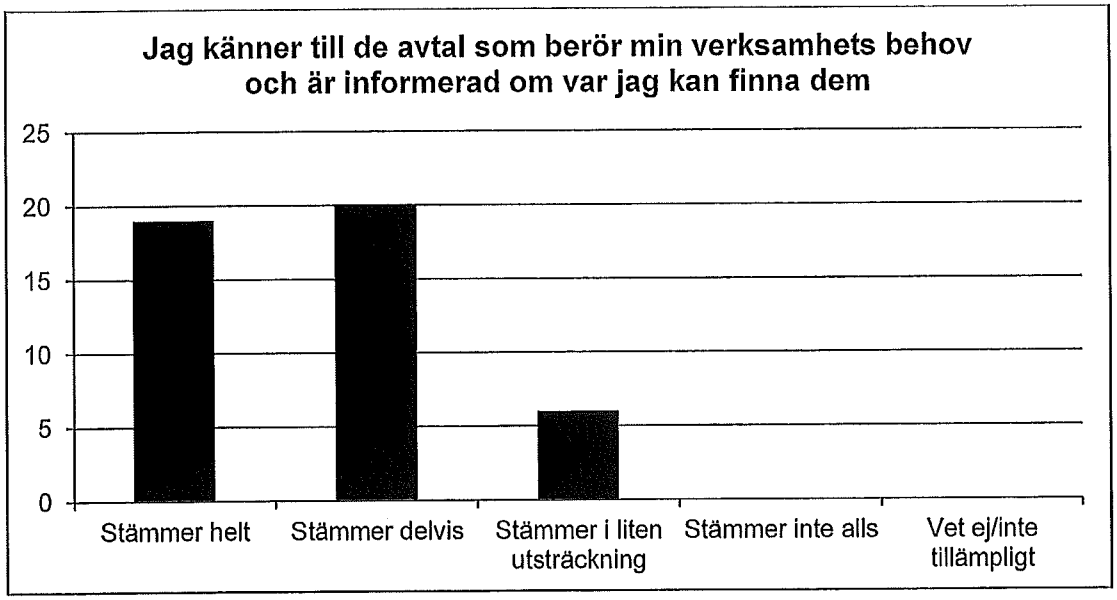
Ungefär hälften av respondenterna uppger att de gör beställningar en gång i månaden eller oftare, och hälften av respondenterna gör beställningar någon gång per kvartal eller år.

Respondenterna har getts möjlighet att lämna kommentarer på varje fråga.

4.3.1. Resultat från enkäten

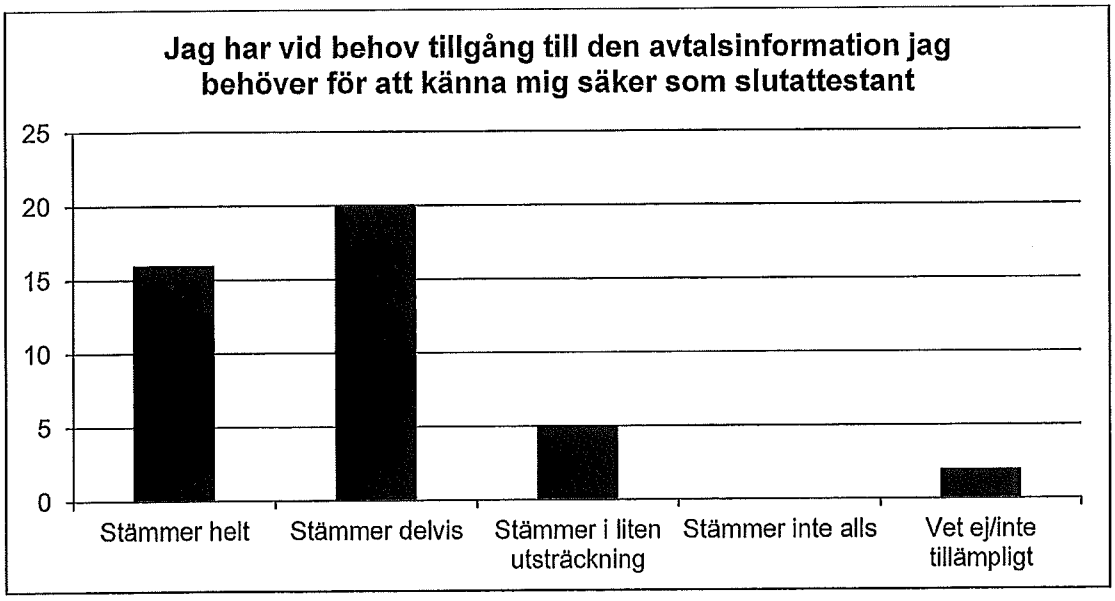


En klar majoritet av respondenterna uppger att de helt eller delvis har kunskap om innehållet i kommunens upphandlingspolicy. De som har kommenterat frågan säger att de tar stöd av de med specialistkompetens inför upphandlingar eller att de vet var policyn finns och att de läser den ibland.



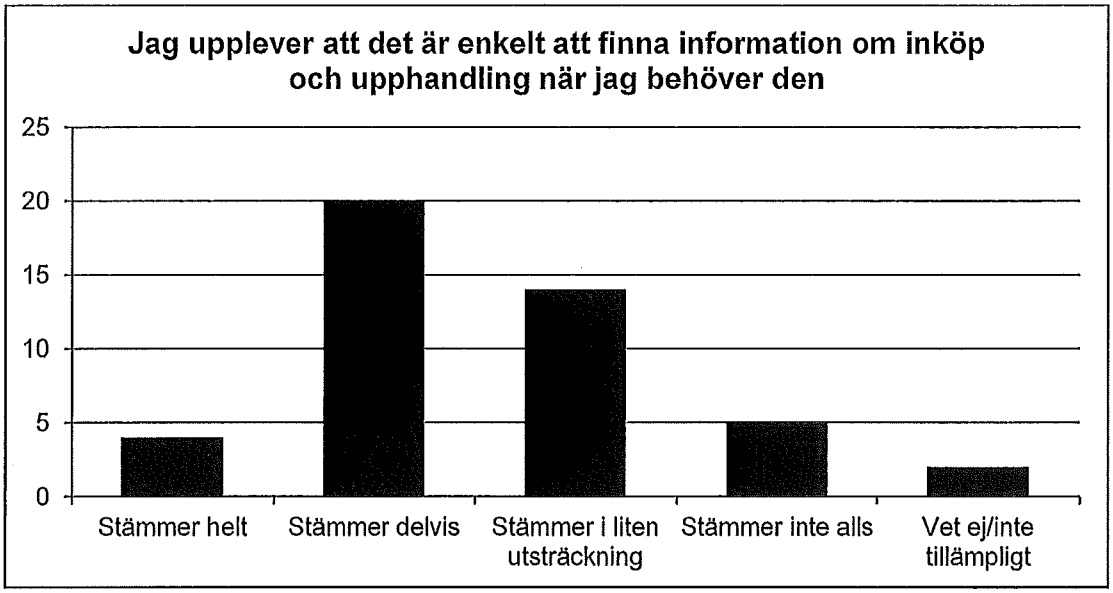
Majoriteten av respondenterna uppger att de helt eller delvis känner till de avtal som berör deras verksamhet och är informerade om var de kan finna de aktuella avtalen. Sex respondenter uppger att de endast i liten utsträckning känner till de avtal som berör deras verksamhet och är informerade om var de kan finna dem. En av respondenterna ger följande kommentar:

"Avtalsdatabasen är oerhört svårjobbad. Man måste veta exakt hur upphandlarna tänkte när de lade in sökvägar till ett avtal - databasen klarar inte att ta emot annat än exakt den informationen. Därför måste man söka sig igenom hela databasen".



En klar majoritet av respondenterna uppger att de helt eller delvis har tillgång till den avtalsinformation de behöver för att de ska känna sig säkra som slutattestanter vid behov. Dock framhålls det i kommentarerna att det är svårare med informationen när attest ska ske som ersättare. Ibland uppges det även vara svårt att förstå vad

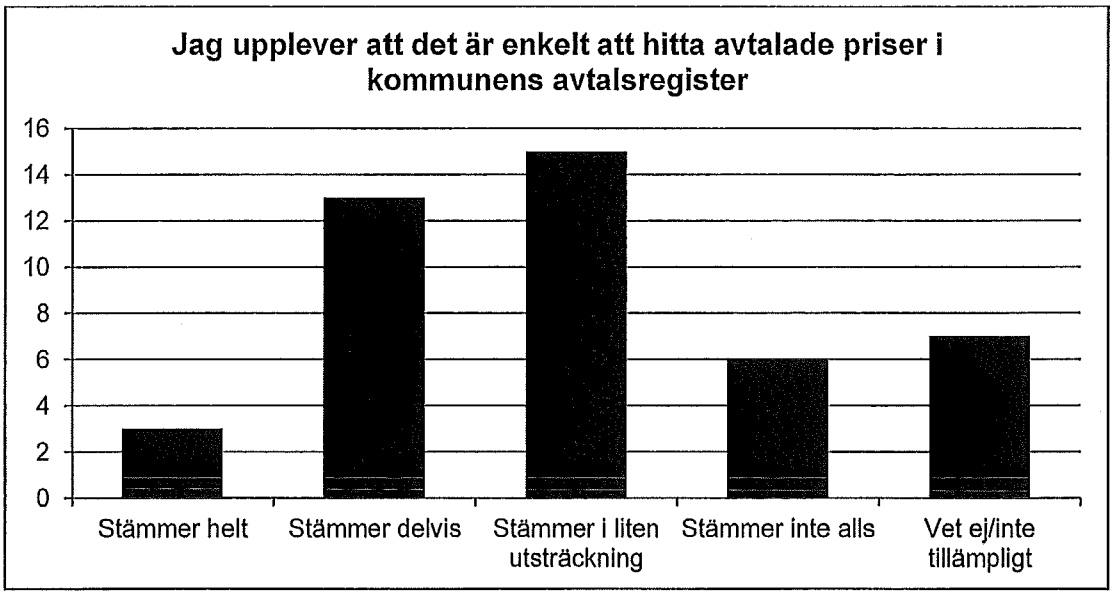
som har upphandlats, vilken enligt en respondent beror på att fakturornas märkning är bristfällig. En annan respondent uppger att det är svårt att söka i Kommers Avtal och att systemet inte verkar vara komplett.



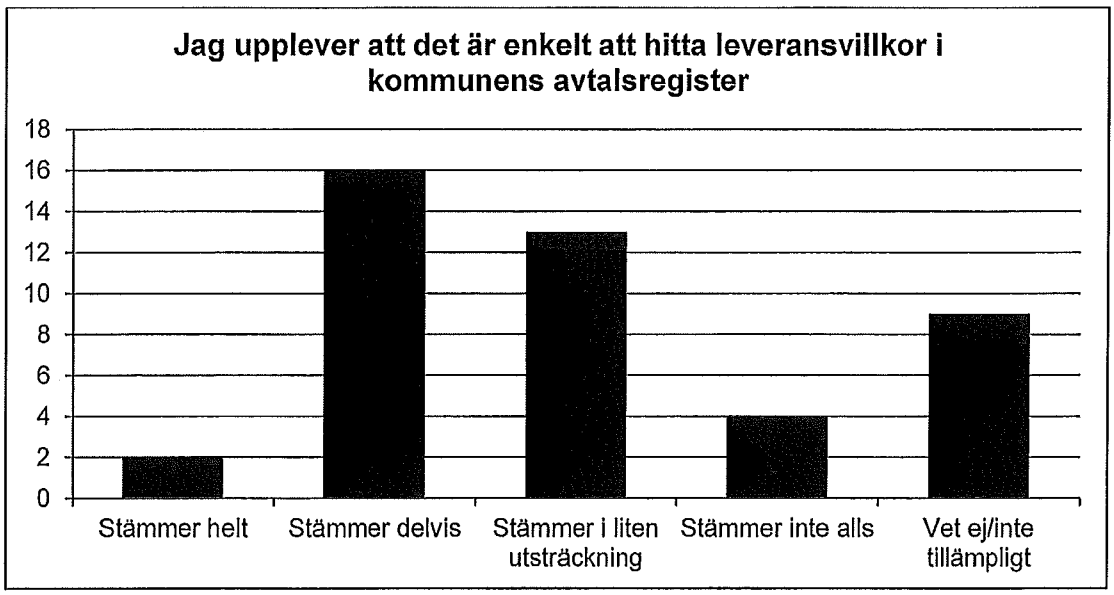
Endast 53 procent av respondenterna anger att det helt eller delvis är enkelt att finna information om inköp och upphandling när de behöver den. 42 procent av respondenterna uppger att de har svårigheter med att finna informationen. De som har kommenterat frågan uppger bland annat att andra kommuner har en mer användarvänlig avtalsdatabas, att den nuvarande databasen är svårsökt och att man måste veta exakt vad man letar efter för att hitta rätt.

Endast 37 procent av respondenterna uppger att det helt eller delvis är enkelt att hitta varor och tjänster i kommunens avtalsregister. Av respondenterna är det endast 7 procent som helt instämmer i påståendet. En majoritet av respondenterna, 52 procent, uppger att det inte alls, eller endast i liten utsträckning är enkelt att hitta varor och tjänster i kommunens avtalsregister. Det är mer än dubbelt så många, 16

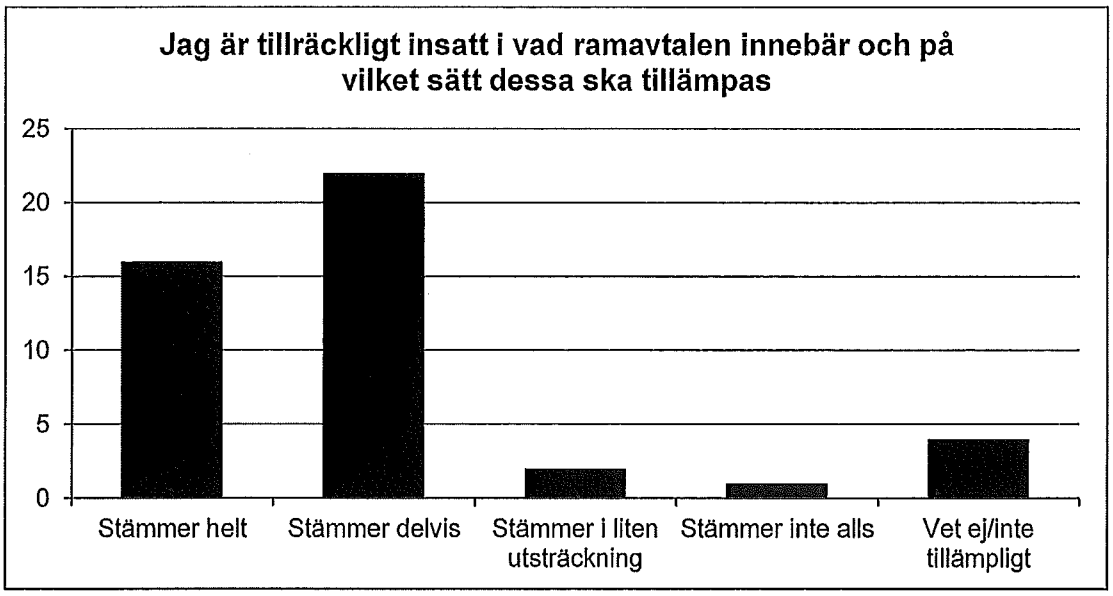
procent, som har angett att påståendet inte stämmer alls, som har angett att påståendet stämmer helt. Respondenterna anger bland annat att det är svårt att veta om avtalen bara gäller på vissa förvaltningar och att ramavtalen är svåra att läsa i Kommers Avtal eftersom det inte går att se vilka krav som ställdes i upphandlingen.



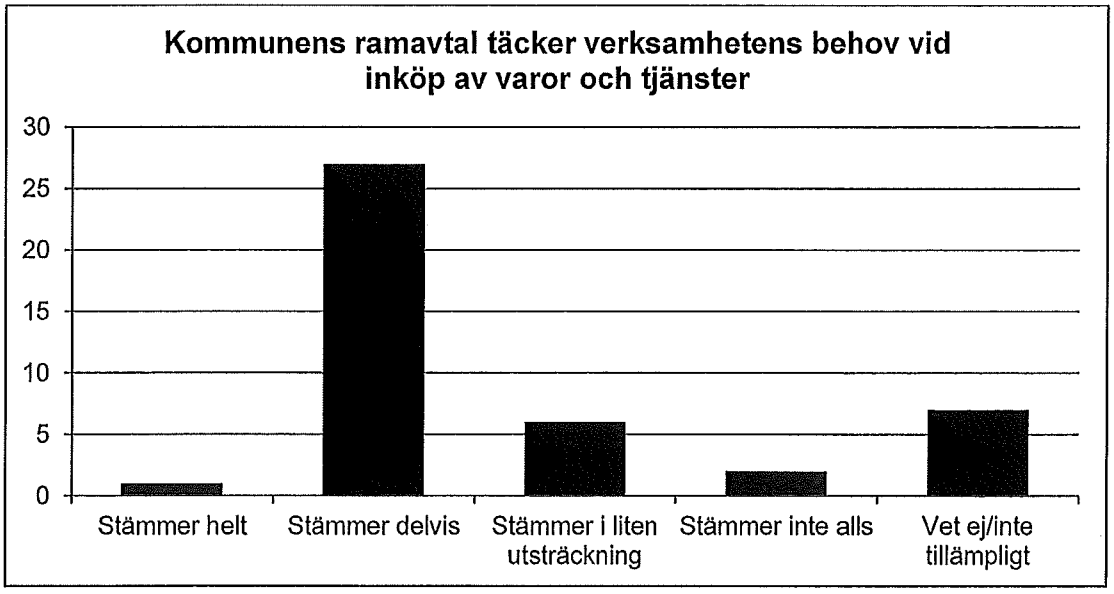
Av respondenterna är det endast 36 procent som uppger att det helt eller delvis är enkelt att hitta avtalade priser i kommunens avtalsregister. 48 procent anser att det finns svårigheter med att hitta den informationen. Endast 7 procent av respondenterna instämmer helt i påståendet att det är enkelt att hitta priser, medan dubbelt så många, 14 procent, anger att det inte stämmer alls. Bland kommentarerna framgår bland annat att prisinformationen inte alltid ingår i avtalsdatabasen och att prislistorna inte är överskådliga.



Något fler av respondenterna uppger att det helt eller delvis är enkelt att hitta leveransvillkor än de som uppger att det inte alls eller endast i liten utsträckning stämmer, 41 procent respektive 39 procent.



En majoritet av respondenterna uppger att de helt eller delvis är tillräckligt insatta i vad ramavtalen innebär och på vilket sätt dessa ska tillämpas. Endast 6 procent av respondenterna anser att de inte alls eller endast i liten utsträckning är tillräckligt insatta. Bland kommentarerna framgåratt man gärna tar hjälp av upphandlingsenheten då man behöver stöd i frågor som rör ramavtal.



En klar majoritet av respondenterna anser att påståendet om kommunens ramavtal täcker verksamheternas behov vid inköp och varor och tjänster endast delvis stämmer. Av respondenterna är det 19 procent som anser att ramavtalen endast i liten utsträckning eller inte alls täcker verksamhetens behov vid inköp av varor och tjänster. I kommentarer framgår att det saknas vissa specifika avtal som är knutna till en

särskild tjänst. Särskilt ramavtalen för konsulttjänster verkar vara problematiska, på grund av att även små uppdrag måste genomgå förnyad konkurrensutsättning.

Den avslutande frågan avsåg hur kommunens avtalsregister kan förändras för att bättre uppfylla verksamhetens behov. Exempel på förslag från respondenterna är:

- Mycket bättre uppbyggnad dels av att ge avtalen tydligare namn och inriktning (vad man kan upphandla inom avtalet)
- Utveckla sökfunktionen så att man bara behöver skriva t.ex. konferens för att få upp alla konferensställen eller "handledare" för att få upp alla som handleder oavsett inriktning.
- Har inga idéer om förbättringar av systemet förutom att göra det mer användarvänligt/logiskt och att skriva klarspråk.
- Bättre sökbarhet; lättare att med nyckelord hitta rätt avtal
- Enklare uppbyggnad med lättare sökfunktioner som gör att man kan söka med flera ord för att pricka rätt avtal.
- Det är svårt att hitta rätt sökord, och ibland finns inget avtal, men eftersom jag inte vet det måste jag hitta på nya sökord.
- Bättre sökverktyg
- Tydligare, lättare att söka i.
- Info om vad jag kan använda registret till, vilken information jag kan få fram och hur jag får fram den
- Bli tydligare och något bredare.
- Bättre beskrivning av varor och tjänster. Bra om det är mer verksamhetsbaserade kriterier så det blir rätt från början.
- Det vore bra om man fick information när ett nytt avtal tecknats och vad det omfattar. Som det är nu är det höljt i dunkel och vissa tjänster som avtalats kanske man skulle ha avropat om man bara visste om dem
- Genom att ha mer verksamhetsnära kontakt vid upphandlingarna, samt genom att ha bra planerade processer med delaktighet från användarna.
- Inser att det är svårt att täcka på detaljnivå. Därtill när det gäller avtal boenden/resurser etc. överensstämmer inte "juridiska" avtalsregler med sociala behov. Det blir illa krockar mellan olika lagstiftning.
- Att det finns aktuella avtal
- Vore bra om det är enkelt komma in på sidan
- Man skulle i högre grad kunna samla allt som rör avtal för inköp och tjänster på ett ställe på Insidan. Om man behöver handla datorer och telefoner till verksamheten så står det på ett helt annat ställe än Teknik & Service övriga tjänster.

Många av dessa synpunkter rör användarvänlighet, särskilt med fokus på sökverktyget. I sökverktyg verkar frågan om nyckelord eller vad man kan söka på utgöra en källa till frustration.

4.3.2. Sammanfattning av enkäten

Huvudorsaken till att avtal tecknas med leverantörer är att garantera kommunen priser och kvalitet med hög grad av leveranssäkerhet från seriösa leverantörer. Om

kommunens beställare inte vet vilka avtal som ska användas medför det en risk för att kommunens verksamheter gör otillåtna direktupphandlingar, köper från oseriösa företag samt att ramavtalsleverantörer väljer att inte lämna anbud vid framtida upphandling.

För att säkerställa fullständig kontroll och följsamhet till ingångna avtal bör avtalsregistret vara aktuellt. All avtalsinformation måste hållas uppdaterad och användarna måste särskilt uppmärksammas om att leverantörer byts ut. Därtill måste samtliga avtal som utgör underlag för inköp, inklusive bilagor, bifogas.

Utifrån enkätundersökningens resultat framgår det att attestanterna inom de granskade kontoren på en övergripande nivå anser sig ha den information som de behöver. När respondenterna sedan får frågor om mer specifika områden blir bilden en annan. Vid en närmare kontroll av om attestanterna anser att det är enkelt att finna information om varor och tjänster, samt avtalade priser uppger en majoritet av respondenterna att det endast i liten utsträckning eller inte alls är enkelt att finna denna information. En förklaring till detta kan vara att respondenterna känner sig säkra när det gäller avtal som berör deras dagliga verksamhet men när det gäller inköp som görs mer sällan är det svårare att finna den avtalsinformation som behövs.

Vad det gäller kommunens ramavtal verkar det finns en hög grad av osäkerhet blandrespondenterna. De flesta respondenter har svarat att de endast delvis är tillräckligt insatta i vad ramavtal innebär och hur de ska tillämpas. Här kan en utbildningsinsats vara nödvändig i framtiden.

En majoritet av respondenterna, 63 procent, har även angett att de endast delvis anser att kommunens ramavtal täcker verksamheternas behov av varor och tjänster.

Många av kommentarerna i enkäten - särskilt i frågan om förändring framgent - har rört brister i systemets användarvänlighet. Särskilt påpekas svårigheter med sökfunktionen och behovet av att känna till rätt sök- eller nyckelord för att kunna hitta eventuella avtal.

Handläggare
Brundin Marie-Louise

Datum
2015-02-23

Diarienummer
UBN-2015-0407

Uppsala kommun
Kommunrevisionen

Svar på revisionsrapport granskning av kommunens avtalshantering, Uppsala kommun

PwC har på uppdrag från kommunrevisionen genomfört en granskning av hur kommunen hanterar sina avtal. Granskningens sammanfattande bedömning är att kontroll och hantering av tecknade avtal inte är tillräcklig i alla delar.
Denna bedömning grundas bland annat på:

- Kommunens avtalsregister är inte komplett. Det finns ett stort antal avtal som inte lagts in i kommunens avtalsdatabas. Det har i vissa fall gjorts köp som ligger över direktupphandlingsgränsen vilket strider mot lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Kommunens avtalsregister är inte aktuellt. Det finns ramavtal som överskrider fyra år vilket är i strid med LOU.
- Attestanterna anser att de har information på en övergripande nivå. Men vid närmare kontroll ansåg attestanterna att det var svårt att hitta relevant information angående tjänster, varor samt avtalade priser.

De tre identifierade förbättringsområdena kommer alla att hanteras under 2015. Utbildningsnämnden kommer att ta fram en ny internkontrollplan. Planerade aktiviteter för förbättringar presenteras nedan.

Förbättringsområde: Alla avtal ska läggas in i Avtalsdatabasen och direktupphandlingsgränsen ska följa LOU.
Utbildningsnämnden kommer att ta fram en ny internkontrollplan för att säkerställa avtalshantering och upphandlingar enligt LOU. Utbildningsförvaltningen kan också få stöd i detta arbete från upphandlingsenheten, som kan bistå i att utbilda och informera om rutiner för hur avtal läggs in i avtalsdatabasen. Upphandlingsenheten kan även utbilda om LOU och direktupphandlingsgränsen för att förebygga otillåtna köp.

Förbättringsområde: Avtalsregistret ska vara aktuellt och översyn av ramavtal som överskridit fyra år.
Utbildningsnämndens avtalsregister ska genomgå en grundlig kontroll och de felaktigheter som har framkommit ska rättas till. De ramavtal som har överskridit fyra år ska avslutas och upphandlas på nytt.

Förbättringsområde: Attestanterna har information på en övergripande nivå men vid närmare kontroll ansåg de att det var svårt att hitta relevant avtalsinformation.
De brister som har framkommit från en majoritet av attestanterna angående systemets användarvänlighet ska åtgärdas. Sökfunktioner och nyckelord ska förbättras så att attestanterna lättare kan navigera i systemet.

Utbildningsnämnden

Caroline Andersson
Ordförande

Kerstin Sundqvist
Sekreterare