

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Uppsala Vatten och Avfall AB

2025-10-10

Antal sidor 24

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
3.1	<i>Avgränsning</i>	6
4	Revisionskriterier	6
5	Metod	6
6	Resultat av granskningen	8
6.1	<i>Upphandlingsorganisation</i>	8
6.1.1	Bedömning	10
6.2	<i>Identifiering och hantering av risker</i>	11
6.2.1	Bedömning	11
6.3	<i>Genomförande av upphandlingar och inköp</i>	12
6.3.1	Registeranalys och kartläggning av inköp	12
6.3.2	Genomförda upphandlingar	13
6.3.3	Avrop på utvalda upphandlade ramavtal	19
6.3.4	Bedömning	21
6.4	<i>Information och utbildning</i>	22
6.4.1	Bedömning	22
6.5	<i>Utvärdering</i>	22
6.5.1	Bedömning	23
7	Samlad bedömning och rekommendationer	24

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Uppsala kommuns lekmannarevisorer att granska styrningen av upphandlings- och inköpsprocesser. Granskningen syftar till att bedöma om styrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser **är** ändamålsenligt utformad.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att styrelsen har antagit styrdokument som reglerar en systematisk upphandlings- och inköpsprocess. Vidare har styrelsen identifierat och hanterat riskerna inom området. Stickproven vi tagit del av följer i allt väsentligt gällande lagstiftning och de upprättade interna riktlinjerna samtidigt som information och utbildning inom området bedöms i allt väsentligt vara tillräcklig. Slutligen utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att styrelsen ska kunna säkerställa dess effektivitet.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess?	Ja
Har kommunstyrelsen/styrelsen identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen?	Ja
Säkerställs att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?	I allt väsentligt
Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillräcklig?	I allt väsentligt
Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?	Ja

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi styrelsen att:

- Stärka den interna kontrollen avseende fakturakontroll.
- Besluta att göra utbildning inom upphandlingsområdet obligatorisk och återkommande för samtliga tjänstepersoner som genomför inköp, initierar beställningar eller ansvarar för avrop.

Därtill rekommenderar vi Uppsala Stadshus AB att:

- Säkerställa att bolagets styrelse återskärnar genomförda åtgärder kopplade till revisionsrapportens rekommendationer.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Uppsala kommuns lekmannarevisorer att granska styrningen av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser.

Dessa processer är en grundläggande del av bolagets ekonomiska verksamhet och spelar en avgörande roll för att säkerställa att både kärnverksamheter och övriga aktiviteter bedrivs effektivt och inom budgetramarna. Brister i dessa områden kan medföra betydande risker, såsom ekonomiska förluster och ineffektiv resursanvändning, vilket i sin tur kan påverka bolagets förmåga att uppfylla sitt uppdrag, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt.

Det är därför av yttersta vikt att bolaget har en robust och effektiv styrning samt kontroll över upphandlingsprocesserna. Detta innebär att alla inköp måste utföras i enlighet med gällande lagar och regler, samt uppfylla bolagets specifika behov och kvalitetskrav. Genom att implementera välstrukturerade upphandlings- och inköpsprocesser kan bolaget inte bara minimera risker och optimera kostnader, utan också stärka medborgarnas förtroende och säkerställa att resurserna används på bästa möjliga sätt för att stödja övergripande mål.

Mot bakgrund av detta drar revisionen slutsatsen i sin riskanalys att kommunkoncernens styrning av upphandlings- och inköpsprocesserna behöver granskas.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala Vatten och Avfall AB:s styrelse har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess?
- Har kommunstyrelsen/styrelsen identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen?
- Säkerställs att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?
- Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillräcklig?

- Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till inköp gjorda under 2025 (upphandlingarna och avtalen kan dock vara ingångna tidigare) och avser Uppsala Vatten och Avfall AB.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- Lag om upphandling i försörjningssektorerna (2016:1146)

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat policy för upphandling och inköp, delegationsordning, rutin för specifika miljökrav vid upphandling och inköp, rutin för att handlägga dokumentation med mera i samband med säkerhetsskyddad upphandling samt rutin för att hantera ändringar av befintliga avtal.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, bolagsstyrelsens ordförande, avdelningschef verksamhetsstöd, tillförordnad sektionschef upphandling och upphandlare.
- Registeranalys och kartläggning av inköp.
- Stickprov och analys av genomförda upphandlingar.
- Stickprov av uppföljningar och avrop på utvalda upphandlade ramavtal.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 UPPHANDLINGSORGANISATION

Kommunfullmäktige har fastställt en *policy för upphandling och inköp*¹ som är gällande för samtliga nämnder och bolag. Policyn gör gällande att kommunstyrelsen ska samordna styrningen för all upphandling inom kommunkoncernen. Kommunstyrelsen ska även ansvara för policyn för upphandling och inköp. Det framgår vidare att respektive nämnd och bolag är ansvarig för sitt inköpsbehov och för att beslut om upphandling fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning.

Det framgår av kommunstyrelsens reglemente att styrelsen har att utöva uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Det uppges vid intervju med kommunstyrelsens presidium att det råder personunion mellan kommunstyrelsen och Uppsala Stadshus AB. Det beskrivs att detta möjliggör en tydlig och samordnad styrning av upphandling inom kommunkoncernen. Enligt bolagsordning för Uppsala Stadshus AB ska bolaget äga och förvalta aktier i bolag verksamma inom Uppsala kommuns kompetensområde.

Vi har tagit del av en skriftlig *ansvarsbeskrivning*² avseende avdelningen för verksamhetsstöd, vilken gör gällande att avdelningen har en övergripande stödjande roll, men även styrande och kontrollerande roll i bolagets verksamhet. Det framgår även att avdelningen, tillsammans med berörd verksamhet, är ansvarig för bolagets upphandlingar. Det beskrivs att avdelningen ansvarar för att processen för inköp av varor och tjänster följer lagar och avtal. Avdelningen ska även tillse att ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet genomsyrar bolagets upphandlingar.

Enligt *rutin för specifika miljökrav vid upphandling och inköp*³ är beställare i bolaget ansvarig för att de miljökrav som finns angivna i bilagor⁴ används i samtliga upphandlingar där de är tillämplbara. Det är beställarens ansvar att kontrollera bilagornas tillämpbarhet inför upphandling eller inköp.

¹ Kommunfullmäktige 2025-06-16, §

² Datering saknas

³ Sektionschef Miljö och hållbarhet 2025-05-02

⁴ Bilagor med hållbarhetskrav

*Vägledning för beställare inför upphandling*⁵ är utformad som en mall där beställaren kan fylla i information kopplat till inköpsbehovet. Vägledningen består av ett flertal delar kopplat till behovsanalys, marknadsanalys och kravspecifikation.

Enligt bolagets *delegationsordning*⁶ har avdelningschef och projektägare delegation på att fatta beslut om avrop från befintliga ramavtal, påbörja upphandling, teckna avtal och fatta tilldelningsbeslut i upphandling till ett värde upp till 10 mnkr. Det framgår att detta ska vara inom ramen för tilldelad budget/projektbudget. Avdelningschef har motsvarande delegation med belopp upp till 3 mnkr som kan vidaredelegeras till sektionschef.

Det framgår av delegationsordningen att sektionschef för upphandling har delegation på beslut om att delta i gemensam upphandling med Uppsala kommun. Det uppges att beslut om detta ska ske i samråd med berörd avdelningschef, eller VD om det handlar om bolagsövergripande upphandling. Sektionschef för upphandling och avdelningschef för projekt och underhåll har delegation på beslut om att avbryta upphandling. Sektionschef för upphandling kan vidaredelegera detta till upphandling.

Enligt delegationsordningen har avdelningschef delegation på beslut om avrop från ramavtal till ett värde om maximalt 50 tkr. Det framförs att detta ska ske inom ramen för tilldelad budget. Det framgår även av delegationsordningen att avdelningschef kan vidaredelegera detta inom den egna avdelningen.

Avdelningschef och sektionschef har, enligt delegationsordningen, delegation på beslut om att genomföra direktupphandling, inkluderat rätten att ingå avtal, till ett värde om maximalt 700 tkr för LOU och 1,2 mnkr för LUF. Detta ska dock vara inom ramen för tilldelad budget. Både avdelningschef och sektionschef kan vidaredelegera detta inom den egna avdelningen. Det framgår av *rutin för att genomföra direktupphandling*⁷ att syftet med rutinen är att stödja verksamheterna i att genomföra direktupphandlingar av lågt värde på egen hand. Vid intervju uppges det att samtliga direktupphandlingar till ett värde över 100 tkr genomförs av upphandlingsfunktionen. Vi har inte noterat att detta anges i något av de styrande dokumenten vi tagit del av.

⁵ Avdelningschef Hållbar affärsutveckling 2023-07-07

⁶ Verkställande direktör 2025-03-28

⁷ Sektionschef upphandling 2024-02-09

Det uppges vid intervju att upphandlingssektionen består av tre upphandlare inom området för varor och tjänster samt två upphandlare inom entreprenad. Det beskrivs att upphandlarna är inriktade mot särskilda kategorier. Till exempel arbetar en upphandlare särskilt med upphandling och inköp kopplat till fordon.

Enligt *rutin för att handlägga dokumentation med mera i samband med säkerhetsskyddad upphandling* (SUA)⁸ är beställaren ansvarig för att, med stöd av verksamhetsskyddschef, identifiera eventuellt behov av SUA. Det är även beställarens ansvar att genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning (SSB). Enligt rutinen är upphandlaren och säkerhetsskyddschef ansvarig för hantering av dokument och administration om en SUA ska genomföras.

*Rutin för att hantera ändringar av befintliga avtal*⁹ gör gällande att bolagets upphandlingsfunktion ska involveras i handläggningen när en leverantör eller beställare inkommer med förfrågan om ändringar av befintliga leverantörsavtal.

Enligt *rutin för att följa upp leverantörsavtal*¹⁰ är upphandlingsfunktionen ansvarig för att leda bolagets arbete med avtaluppföljning. Det framgår vidare att avtal som är upphandlade som en del av ett investeringsprojekt följs upp av ansvarig projektledare. Enligt rutinen ska all avtalsspecifik uppföljning dokumenteras i bolagets upphandlingssystem.

De intervjuade upplever ansvarsfördelningen som tydlig och visar god medvetenhet om gällande styrdokument och tilldelade uppgifter.

6.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlingsorganisationen är utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess

Vi bedömer att erhållna styrande dokument för både kommunkoncernen och bolaget anger bolagets upphandlingsprocess på ett tydligt sätt. Erhållna underlag tydliggör även fördelning av uppgifter kopplat till upphandlingsprocessen. Vi bedömer även att erhållna rutiner redogör för processen på ett tydligt sätt, vilket även styrks av genomförda stickprovskontroller.

⁸ Sektionschef upphandling 2025-04-15

⁹ Avdelningschef Hållbar affärsutveckling 2022-05-18

¹⁰ Sektionschef upphandling 2025-04-15

6.2 IDENTIFIERING OCH HANTERING AV RISKER

Enligt *plan för intern kontroll 2025*¹¹ har bolaget identifierat och genomfört bedömningar av risker med stöd av processledare, avdelningar/sektioner samt perspektivansvariga. Underlaget ska sedan kvalitetssäkras av ledningsgruppen innan det presenteras för styrelsen. Enligt planen har riskanalyserna varit ett underlag vid utarbetande av plan för intern kontroll, affärsplan och verksamhetsplanerna på avdelnings- och sektionsnivå.

En av riskerna i bolagets plan för intern kontroll 2025 är att personer som saknar delegation fattar beslut om inköp, vilket riskerar att inköp inte görs enligt upphandlingsreglerna och/eller gällande avtal, samt risk för att fel produkter köps in. Det beskrivs att detta kan medföra konsekvenser för verksamheten samtidigt som det kan skada förtroende och få ekonomiska konsekvenser. Enligt planen för intern kontroll ska risken kontrolleras genom sex stickprovskontroller av om beslut om inköp har fattats i enlighet med delegationsordningen. Stickprovskontrollerna ska fördelas på två per delegationsnivå. Resultatet ska rapporteras till VD och bolagsstyrelsen i samband med årsbokslut 2025.

Risk för otillåtna direktupphandlingar är inkluderad i plan för intern kontroll 2025. Enligt planen finns det en risk att direktupphandling genomförs trots att upphandlingens värde överstiger tillåten gräns, eller att giltiga skäl för direktupphandling saknas, vilket kan medföra att upphandlingen strider mot gällande regelverk. Risken ska kontrolleras genom kontroll av leverantörer som fakturerat bolaget över direktupphandlingsgränsen under de senaste tolv månaderna. Bolaget ska kontrollera om avtal finns, alternativt om giltigt skäl finns för direktupphandling. Resultatet ska rapporteras till VD och bolagsstyrelsen i samband med årsbokslut 2025.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen **har** identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen.

Styrelsen har identifierat två väsentliga risker inom upphandlings- och inköpsprocessen. Vår bedömning är att dessa risker är reella och välgrundade, då de avser de generellt mest frekventa avvikelserna inom offentlig upphandling. Den första gäller att direktupphandling sker trots att upphandlingens värde överstiger tillåten gräns. Den andra avser inköp eller avrop från ramavtal som sker i strid med avtalsvillkoren, vilket medför risk för avtalsbrott samt negativa

¹¹ Uppsala Vatten och Avfall AB 2025-04-10, §

konsekvenser för bolaget. Styrelsen har vidare beslutat om tydliga åtgärder för att hantera dessa risker.

6.3 GENOMFÖRANDE AV UPPHANDLINGAR OCH INKÖP

6.3.1 Registeranalys och kartläggning av inköp

Som en del av denna granskning har vi har genomfört en registeranalys av inköp genomförd under perioden 1 januari 2024 till och med 31 december 2024.

Registeranalysen avser en sammanställning av det totala inköpsvärdet under ett helår per leverantör. Erhållen leverantörsreskontra avsåg belopp inklusive moms, varav nedan sammanställning är inklusive moms.

Under 2024 har bolaget genomfört inköp hos totalt 1 043 leverantörer till ett totalt värde av 1 350 006 620 kr. Se fördelning av genomförda inköp i tabellen nedan.

Tabell 1. Registeranalys

Beloppsnivå	Leverantör	Andel	Belopp	Andel
>700 tkr	171	16 %	1 269 735 222 kr	94 %
100 – 699 tkr	240	23 %	63 899 015 kr	5 %
0 – 99 tkr	632	61 %	16 372 382 kr	1 %
Totalt	1 043	100 %	1 350 006 620 kr	100 %

I leverantörsreskontran identifierades 171 leverantörer som fakturerat bolaget över 700 tkr, inklusive moms, under år 2024. I och med att leverantörsreskontran inkluderade moms valde vi ut leverantörer som fakturerat kommunen över 880 tkr, inklusive moms, vilket var 149 leverantörer. Ett flertal av leverantörerna har vi inte kunnat identifiera i erhållen avtalskatalog. Vid exkludering av leverantörer som uppenbarligen utförde tjänster eller levererade varor som inte omfattas av upphandlingslagarna¹² kvarstod 51 leverantörer som vi inte kunde identifiera i avtalskatalogen genom en automatisk kontroll.

¹² Exempelvis hyra av fastighet, finansiella tjänster, samarbeten som innebär köp från andra myndigheter samt interna köp

Av de 51 leverantörerna kunde vi efter förklaringar och erhållna underlag från bolaget godkänna samtliga av dessa. Anledningar till godkännande var till exempel att leverantören fanns i avtalskatalogen i annorlunda namn eller att bolaget hade avtal med leverantören även om denna inte fanns i erhållen avtalskatalog. Inköpta varor eller tjänster kan även varit undantag från upphandlingslagarna.

6.3.2 Genomförda upphandlingar

Upphandling #1 – Hämtning av kommunalt avfall distrikt A

Upphandlingen avser ett ramavtal för insamling av utsorterat restavfall i kärl, insamling av utsorterat matavfall i kärl och transport till behandlingsanläggning inom ett av kommunens tre avfallsdistrikt. Distrikt A utgör den västra delen av staden och den västra delen av kommunen.

Upphandlingen omfattar skrivelser om mål som ökad materialåtervinning, bättre arbetsmiljö inom avfallshantering och hög kundnöjdhet. Målen inkluderar specifika utsorteringsnivåer för olika avfallstyper samt krav på god service och förbättrad arbetsmiljö vid hämtställen.

Upphandlingen genomförs genom öppet förfarande¹³ och omfattar en annonseringsperiod på 80 dagar. Ingen takvolym är angiven. Upphandlingen är inte uppdelad i flera avtalsområden, vilket motiveras med att beställarna ser synergieffekter med en leverantör inom distriktet. Avtalstiden är satt till ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare ett år. Den för branschen korta avtalstiden förklaras i intervju med bolaget att distrikten i kommunen ska göras om i samband med nya insamlingsmetoder.

Utvärderingen är *ekonomiskt mest fördelaktiga baserat på bästa förhållande mellan pris och kvalitet*. Kvalitetskriteriet består av antal fordon som drivs med biogas. För varje fordon som drivs med biogas ges avdrag på anbudsgivarens pris med 400 000 kronor. Produkten blir ett jämförelsepris. Det anbud med lägsta jämförelsepris tilldelas avtal.

Upphandlingsdokumenten omfattar även en avtalsförlaga där en ettårig avtalsperiod med en möjlighet att förlänga ytterligare ett år framgår. Faktura ska sändas som e-faktura.

Kraven på tjänsten är omfattande beskrivet i form av vad som ska ingå i avtalet. Det ställs krav vad gäller hållbarhet, framför allt angående tunga fordon vilket också nämns i bolagets interna dokument. Det finns vidare krav på att leverantören årligen ska redovisa en förteckning över fordonen, något som påvisats granskningen.

¹³ 6 kap. 2 § Lag (2016:1146) om upphandling i försörjningssektorerna (LUF)

Tre frågor inkom och besvarades under upphandlingen.

Ett anbud inkom som också kvalificerade sig för utvärdering.

Ett signerat avtal med en vinnande anbudsgivare i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats liksom signerat öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut. Det finns även ett diariefört beslut av VD om att genomföra upphandlingen.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med upphandlingsregelverket och de grundprinciper som gäller för öppet förfarande. Dokumentationen är överlag tydlig och strukturerad, med relevanta delar såsom förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, öppningsprotokoll och ett diariefört beslut om att genomföra upphandlingen. Det är ändamålsenligt att upphandlingen hanterats i ett upphandlingsverktyg.

Annonseringsperioden var generös med 80 dagar, vilket kan förklaras med att den är genomförd under sommaren. Tiden ger oavsett goda förutsättningar för konkurrens och kvalitet i anbuderna.

Utvärderingsmodellen bygger på ekonomiskt mest fördelaktiga anbud baserat på bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Kvalitetskriteriet är kopplat till hållbarhet, där biogasdrivna fordon premieras genom ett avdrag på anbudspriset. Detta är ett innovativt sätt att integrera miljöaspekter i utvärderingen och visar på en tydlig ambition att främja fossilfria transporter.

Upphandlingen innehåller omfattande krav på tjänsten, inklusive hållbarhetskrav, arbetsmiljö, trafiksäkerhet och service. Det är särskilt positivt att krav ställs på årlig redovisning av fordonsförteckning, vilket har påvisats i granskningen. Kraven på miljö och social hållbarhet är tydligt formulerade, och det framgår att kommunen har ambitioner att förbättra arbetsmiljön inom avfallshantering samt öka materialåtervinningen.

En omfattande katalog med viten finns i upphandlingsdokumenten, vilket är vanligt i avtal som rör avfallsinsamling. De tekniska landvinningarna på området med digital avläsning av kärltömning skapar även goda möjligheter till effektivitet i den viktiga avtalsuppföljningen.

Tre frågor inkom under upphandlingen och besvarades, vilket tyder på visst engagemang från marknaden. Den begränsade konkurrensen kan ha samband med hur upphandlingen är utformad, men beror troligen främst på den korta avtalstiden – något som har en strategisk och fullt rimlig förklaring.

Upphandling #2 – Matavfallspåsar för hushåll i papper

Upphandlingen avser en upphandling av påsar för matavfall som används vid insamling av komposterbart hushållsavfall.

Upphandlingen genomförs som en förnyad konkurrensutsättning. Vid en förnyad konkurrensutsättning erbjuds leverantörer som är parter i ramavtalet att lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet. Villkoren får, om det är nödvändigt, preciseras och vid behov kompletteras med andra villkor som har angetts i något av upphandlingsdokumenten för ramavtalet. Ramavtalet som den förnyade konkurrensutsättning gjorts ifrån är Addas ramavtal för avfallspåsar och sopsäckar 2022¹⁴.

Upphandlingen omfattade en annonseringsperiod på 10 dagar. Takvolym är angiven till 30 000 000 påsar.

Utvärderingen är *ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet baserat på bästa pris*. Det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet fastställs genom att å-priset från anbudsgivaren multipliceras med en uppskattad kvantitet, vilket utgör anbudets jämförelsepris.

Kraven på påsarna begränsar sig till exempel på information på påsarna, men det finns vissa generella krav på hållbarhet i Addas ramavtal som gäller även här.

Två frågor inkom och besvarades under upphandlingen.

Tre anbud¹⁵ inkom varav samtliga kvalificerade sig för utvärdering och den med lägst pris tilldelades avtalet. Prisdifferensen mellan vinnande anbud och tvåan var 4 % och mellan vinnaren och trean 23 %.

Ett signerat avtal med en vinnande anbudsgivare i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats, liksom öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut. Det finns även ett beslut signerat av VD om att genomföra ett avrop genom förnyad konkurrensutsättning.

Adda (inköpscentralen som äger ramavtalet som upphandlingen är gjord utifrån) har genomfört en mindre revision där inköpsvolym och eventuella avvikelser i leveransen ingick. Granskningen har tagit del av underlaget från bolaget i revisionen.

¹⁴ Adda referens: 10558. Adda är en inköpscentral som tecknar ramavtal som anslutna kommuner och bolag kan göra avrop ifrån.

¹⁵ Fyra anbudsgivare är berättigade att lämna anbud enligt Addas ramavtal. Det var alltså en ramavtalsägare som avstod.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med upphandlingsregelverket och de grundprinciper som gäller för förnyad konkurrensutsättning inom ramavtal. Dokumentationen är tydlig och omfattar relevanta delar såsom upphandlingsunderlag, tilldelningsbeslut, öppningsprotokoll samt ett beslut om att genomföra avropet. Det är lämpligt att upphandlingen genomförts inom ramen för Addas ramavtal för avfallspåsar och sopsäckar 2022, då det skapar en etablerad struktur och förutsägbarhet för både beställare och leverantörer eftersom det ramavtalet används av många svenska kommuner.

Annonseringsperioden var tio dagar, vilket är kort men i linje med vad som är tillåtet vid förnyad konkurrensutsättning¹⁶. Det är dock viktigt att säkerställa att tidsfristen är tillräcklig för att möjliggöra konkurrens och kvalitet i anbud. Tre anbud inkom, vilket tyder på att konkurrensen är väl tillvaratagen.¹⁷ Samtliga anbud kvalificerade sig för utvärdering och det anbud med lägst jämförelsepris tilldelades avtalet. Prisdifferensen mellan vinnande anbud och tvåan var 4 %, och mellan vinnaren och trean 23 %, vilket tyder på viss variation i prissättning men ändå en relativt samlad marknadsbild.

Utvärderingsmodellen är transparent och enkel att tillämpa, och bedöms som lämplig då upphandlingsföremålet är en relativt okomplicerad och enkel produkt. Det finns dessutom förhållandevis utförliga och tydliga kvalitetskrav i både ramavtalet och avropet, vilket innebär att kvalitativa aspekter inte bör vägas in i tilldelningen.

Kraven på produkten är begränsade till viss information på påsarna, men det är positivt att generella hållbarhetskrav från Addas ramavtal gäller även här.

Två frågor inkom under upphandlingen och besvarades, vilket tyder på visst engagemang från leverantörerna. Det är positivt att Adda har genomfört en revision av ramavtalet, där inköpsvolym och eventuella avvikelser i leveransen ingick. Att bolaget kunnat redovisa underlag från denna revision visar på en viss grad av uppföljning, även om det inte framgår om några avvikelser identifierats eller åtgärdats.

Upphandling #3 – Transport av biogödsel

Upphandlingen avser transport av biogödsel från beställarens biogasanläggning vid Kungsängens gård i Uppsala till biogödsellager i Uppsala med omnejd.

¹⁶ Det finns ingen minimitid för annons vid förnyad konkurrensutsättning. Addas ramavtal har heller ingen bestämmelse kring saken.

¹⁷ Ramavtalet har totalt fyra leverantörer

Det framgår inte enligt vilket förfarande som upphandlingen genomförs, utöver skrivelsen att den *sker enligt reglerna för annonspliktig upphandling enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)*. Vid intervju förklaras att LUF har använts eftersom upphandlingsföremålet har koppling till energiproduktion (biogas).

Upphandlingen omfattade en annonseringsperiod på 31 dagar. Ingen takvolym är angiven.

Utvärderingen är *ekonomiskt mest fördelaktiga* för beställaren. För beställaren är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet det anbud som har lägst pris.

Upphandlingsdokumenten omfattar även en avtalsförlaga där en tvåårig avtalsperiod med en möjlighet att förlänga ytterligare ett plus ett år framgår. Faktura ska sändas som e-faktura.

Upphandlingen har relativt omfattande krav, både på leverantören i form av kreditvärdighet och erfarenhet, samt på tjänsten där framför allt miljökraven på fordon är höga. Granskningen har efter fråga fått en uppföljning av drivmedelsrapport redovisad.

Inga frågor inkom under upphandlingen, men ett förtydligande har publicerats om att bevis på tillstånd för transport av relevant avfall ska uppvisas senast vid avtalsstart, i stället för vid anbudsinlämning.

Två anbud inkom varav båda bedömdes vara kvalificerade och gick således vidare till utvärdering. Prisdifferensen mellan anbudena var 13,7%.

Ett signerat avtal med en vinnande anbudsgivare i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats, liksom öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut. Det finns även ett diariefört beslut av VD om att genomföra upphandlingen.

Bedömning

Upphandlingen bedöms endast till viss del vara genomförd i enlighet med de grundläggande principerna för offentlig upphandling enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Det framgår inte uttryckligen vilket upphandlingsförfarande som tillämpats, vilket är ett lagkrav.¹⁸ I intervju uppges att bolaget numer har förfarande inskrivet i mallarna vilket granskningen tagit del av.

Annonseringsperioden var 31 dagar, vilket uppfyller minimikraven enligt LUF för annonspliktig upphandling. Två anbud inkom, vilket är ett relativt lågt antal¹⁹ men ändå tillräckligt för att möjliggöra konkurrens. Båda anbudena kvalificerade sig för utvärdering, och det anbud med lägst pris

¹⁸ Upphandlingsförordning (2016:1162) §2

¹⁹ Det finns ingen statistik på genomsnittligt antal anbud just för biogödseltransporter eller farligt avfall

tilldelades avtalet. Prisdifferensen mellan anbuderna var 13,7 %, vilket tyder på viss variation i prissättning men ändå en samlad uppfattning om uppdragets omfattning.

Utvärderingsmodellen bygger på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, vilket i detta fall definierats som lägsta pris. Modellen är transparent, men innebär att kvalitativa aspekter inte vägs in i tilldelningen. Det är därför särskilt viktigt att kravställningen är tydlig och att uppföljning sker för att säkerställa att leveransen motsvarar förväntad kvalitet.

Upphandlingen innehåller relativt omfattande krav på både leverantören och tjänsten. Krav på kreditvärdighet och erfarenhet är relevanta och väl avvägda. Miljökraven på fordon är höga, vilket är positivt ur hållbarhetssynpunkt och i linje med bolagets riktlinjer. Det är särskilt positivt att en drivmedelsrapport har redovisats i granskningen, vilket visar att viss uppföljning av miljökraven har skett.

Inga frågor inkom under upphandlingen, men ett förtydligande publicerades om att bevis för tillstånd för transport av avfall kan uppvisas vid avtalsstart i stället för vid anbudsinlämning. Detta är en rimlig justering som underlättar för leverantörer utan att äventyra rättssäkerheten.

Ingen takvolym är angiven i upphandlingsdokumenten, vilket är en brist då det kan påverka förutsägbarheten för leverantörerna. Det är enligt EU-domstolens praxis dessutom ett krav för ramavtal.²⁰ Då upphandlingsunderlaget innehåller en text om hur avrop ska gå till bedöms avtalet vara ett ramavtal, även om bolaget själva inte benämner det som ett sådant. Bolaget uppger att de efter att denna upphandling genomfördes uppdaterat mallarna för upphandling och numer har en text om takvolym i sina upphandlingar. Granskningen har tagit del av mallen.

²⁰ C-216/17 Coopservice (2018) samt C-23/20, Simonsen & Weel (2021). Saken är senare även stadfäst i svenska HFD 2022 ref. 4 I och II.

6.3.3 Avrop på utvalda upphandlade ramavtal

Hämtning av kommunalt avfall distrikt A

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
1111351	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst
1111352	Ja	Nej*	Ej specifikation av tjänst
1111412	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst
1111413	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst
1111418	Ja	Nej*	Ej specifikation av tjänst
1111419	Ja	Nej*	Ej specifikation av tjänst
1111455	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst
1111456	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst
1111505	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst
1111506	Ja	Nej**	Ej specifikation av tjänst

*Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag

**Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag men ersättning för avfallsinsamlingen hanteras och kontrolleras via ett digitalt scanningsystem.

Matavfallspåsar för hushåll i papper

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
F44005	Ja	Ja	Ej kontraktsnummer/kontraktsreferens, namn/projektnummer på ramavtalet som tillämpas eller avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44023	Ja	Ja	Ej kontraktsnummer/kontraktsreferens eller namn/projektnummer på ramavtalet som tillämpas.
F44060	Ja	Ja	Ej kontraktsnummer/kontraktsreferens, namn/projektnummer på ramavtalet som tillämpas eller avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44083	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44106	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44185	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44205	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44206	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44244	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.
F44264	Ja	Ja	Ej avrops-/beställnings- eller inköpsnummer.

Transport av biogödsel

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
F11788	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11808	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11837	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11873	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11890	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11934	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11963	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F11993	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F12019	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
F12055	Ja	Nej*	Ingen avvikelse

*Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag

6.3.4 Bedömning

Vår bedömning är styrelsen i **allt väsentligt** säkerställer att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt.

Bolaget har, enligt vår registeranalys, inget inköp som riskerar att vara en otillåten direktupphandling. Detta betyder inte att granskningen med full säkerhet kan intyga att det inte förekommer otillåtna direktupphandlingar, men vi vill samtidigt tydligt framhålla att detta är ett bra resultat. Vidare visar stickprovet att de annonserade upphandlingarna i allt väsentligt följer lagstiftningen och hedrar både kommunens och bolagets egna riktlinjer i saken. Slutligen visar de 30 fakturorna i stickproven vissa avvikelser mot avtal samtidigt som de i viss mån saknar information för att kontrollera pris, vilket förstås är ett bristområde. Det ska i sammanhanget påpekas att det inte kan konstateras några felaktigheter i pris och att samtliga köp skett inom avtal. Bristerna handlar snarare om möjligheten till god intern kontroll.

6.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

Det finns relativt få uppgifter i de styrande dokumenten eller i de rutiner som framarbetats som kommenterar information och utbildning om upphandling och inköp i bolaget. I

Ansvarsbeskrivningen för verksamhetsstöd slås fast att avdelningen ansvarar för att processen för inköp av varor och tjänster följer lagar och avtal samt att ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet alltid genomsyrar våra upphandlingar samt för kontinuerlig utveckling av bolagets upphandlingsarbete vilket torde inbegripa att ansvara för både information och utbildning. Saken uttrycks dock inte explicit.

Det framförs vid intervju att samtliga nyanställda medarbetare som ska kunna göra avrop på ramavtal ska genomgå en grundläggande utbildning i upphandling och inköp. Detta finns emellertid inte fastslaget i något styrande dokument eller rutin.

Vi har tagit del av ett utbildningsmaterial²¹ som bland annat redogör för upphandlingssektionen, LOU, LUF, bolagets avtalskatalog, avrop från ramavtal och direktupphandling.

Det uppges vid intervju att det genomförs bolagsträffar fyra gånger per år i syfte att diskutera inköp och upphandling. Vid träffarna är det möjligt för representanterna att lyfta frågor. Det uppges även finnas ett nätverk inom kommunkoncernen med fokus på avtalsuppföljning. Vi har tagit del av material från båda dessa forum.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen **i allt väsentligt** är tillräcklig.

Utbildningsmaterialet som påvisats revisionen är gediget, korrekt och väl genomarbetat. Den muntliga uppgiften om att samtliga nyanställda med beställarrätt ska genomgå en utbildning är förstås positiv, även om vi rekommenderar att detta fastställs i ett formellt beslut och att det utarbetas en skriftlig rutin kring detta.

6.5 UTVÄRDERING

Styrelsen får månatligen en rapport från bolaget där större pågående och kommande upphandlingar redovisas under en stående punkt. Granskningen har tagit del av rapporten i fråga. Styrelsen tar utöver detta förstås del av den interna kontrollplanen som har två kontrollmoment som berör

²¹ 2024-10-22

upphandling (jfr revisionsfråga 2: Risk). Granskningen har tagit del av *avrapporteringen av internkontrollplanen för 2024*²² där resultatet av de två kontrollmomenten finns dokumenterade.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlings- och inköpsprocessen **utvärderas** regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Styrelsen får regelbunden information om upphandlingar inom bolaget. Den informationen ger styrelsen möjlighet att utvärdera och agera, men enbart på en viss del av upphandlings- och inköpsprocessen: planerade och påbörjade upphandlingar. Genom avrapporteringen av den interna kontrollplanen ges däremot styrelsen stor möjlighet att utvärdera effektiviteten inom området eftersom den omfattar de två generellt sett mest potentiella riskerna inom offentlig upphandling: inköp över direktupphandlingsgränsen som inte annonseras och felaktiga avrop från befintliga avtal.²³

²² Uppsala Vatten och Avfall AB 2025-01-12, § 9

²³ Granskningen omfattar i detta avseende den interna kontrollplanen för 2024 och 2025

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser är ändamålsenligt utformad.

Granskningen visar att styrelsen har etablerat styrdokument som reglerar en strukturerad upphandlings- och inköpsprocess. Risker inom området har identifierats och hanterats. Stickprov visar att lagstiftning och interna riktlinjer i huvudsak följs. Information och utbildning bedöms vara tillräcklig, och processen utvärderas regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi styrelsen att:

- Stärka den interna kontrollen avseende fakturakontroll.
- Besluta att göra utbildning inom upphandlingsområdet obligatorisk och återkommande för samtliga tjänstepersoner som genomför inköp, initierar beställningar eller ansvarar för avrop.

Därtill rekommenderar vi Uppsala Stadshus AB att:

- Säkerställa att bolagets styrelse återrappporterar genomförda åtgärder kopplade till revisionsrapportens rekommendationer.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Flodin

Certifierad kommunal revisor

Liam Alldén

Verksamhetsrevisor