

Datum:
2021-08-27Diarienummer:
KRN-2021-000012

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av kommunens inköp och upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Efter genomförd granskning är det vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Bedömningen är baserad på att nämnderna gör osedvanligt många inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen från leverantörer som inte återfinns i avtalsdatabasen. Den registeranalys som genomförts inom granskningen kan heller inte utesluta att kommunen genomfört otillåtna direktupphandlingar. Vidare kan konstateras att det lagstadgade dokumentationskravet för direktupphandlingar över 100 000 inte följs. Det är angeläget att KS vidtar åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.

Utifrån granskningen är vi positiva till att det i hög utsträckning finns ramavtal som täcker verksamheternas behov. Däremot indikerar de stickprovskontroller av inköp från ramavtal vi genomfört att efterlevnad och uppföljning av avtal behöver förbättras. Vi är kritiska till att det kvarstår flera brister som vi påtalade i samband med en tidigare granskning. Detta trots att kommunstyrelsen i sitt svar till revisionen anförde att åtgärder skulle vidtas. Det innebär även att flera av de rekommendationer vi nu lämnar är liknande de som lämnades i samband med 2018 års granskning. Vi förutsätter att kommunstyrelsen nu säkerställer att adekvata åtgärder vidtas.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att säkerställa att samtliga avtal återfinns i kommunens avtalsdatabas
- att säkerställa att följsamheten till avtal förbättras
- att i sin interna kontroll i ökad utsträckning genomföra stickprovskontroller vad gäller följsamhet till avtal vid inköp från ramavtal
- att säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- att i styrelsens internkontrollarbete inbegripa utvidgade stickprovskontroller för att säkerställa att ingångna avtal följs.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2021-11-30 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Revisorerna i Uppsala kommun

Augusti 2021

Fredrik Flodin

Josefine Bennet




Henrik Fagerlind

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Den samlade revisionella bedömningen baseras på de bedömningar som gjorts för granskningens revisionsfrågor och utgår ifrån en tregradig skala: i allt väsentligt, inte helt och ej säkerställt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Revisionsfråga 1: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Nej 
Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja 
Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Nej 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att samtliga avtal återfinns i kommunens avtalsdatabas
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att följsamheten till avtal förbättras

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod	3
2. Lagstiftning	4
2.1 Upphandling över tröskelvärdena	4
2.2 Upphandling under tröskelvärdena	4
2.2.1 Direktupphandling	5
2.3 Ändring av kontrakt	5
2.4 Nämnder som egna myndigheter	6
3. Granskningsresultat	7
3.1 Upphandlingsprocessen	7
3.1.1 Iakttagelser	7
3.1.2 Bedömning	10
3.2 Ändamålsenliga ramavtal	11
3.2.1 Iakttagelser	11
3.2.2 Bedömning	12
3.3 Avtalsefterlevnad	13
3.3.1 Iakttagelser	13
3.3.2 Bedömning	14
4. Samlad bedömning	15
4.1 Rekommendationer	15
4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	15

1. Inledning

1.1 Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i upphandlingslagarna (LOU et al). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Stora inköp görs årligen i kommunen och bedöms ha stor betydelse både ur ekonomiskt och kvalitetsmässigt perspektiv.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en fördjupad granskning av upphandlingsverksamheten fokuserad på direktupphandlingar. Direktupphandlingar är tillåtna under vissa förutsättningar, men då de saknar formkrav är styrningen av dem viktig. Dålig kontroll och svag styrning av direktupphandlingar riskerar att resultera i lagbrott. En riklig förekomst av direktupphandlingar tyder också på att kommunen saknar ändamålsenliga ramavtal vilket har påverkan på både kvalitet och ekonomi i kommunen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?
2. Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?
3. Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

1.3 Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Uppsala kommuns Policy för upphandling och inköp (KSN-2017-1989)
- Uppsala kommuns Riktlinje för upphandling och inköp (KSN-2017-1989)

1.4 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingar och inköp genomförda under år 2020 (revisionsfråga 1) samt avtal giltiga under år 2021 (revisionsfråga 2 och 3).

1.5 Metod

Genom en registeranalys utfördes en kontroll av följsamheten till LOU (ramavtalstrohet, direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav). Vidare gjordes via stickprov en kontroll av kommunens följsamhet till avtal gällande köp från tre befintliga avtal, samt via stickprov av tre genomförda upphandlingar kontroll av följsamhet av lagar och policy.

Vidare genomfördes en kartläggning och bedömning av relevanta styrdokument. Slutligen gjordes intervjuer med upphandlingschef och enhetschef för en av upphandlingsavdelningens enheter.

De intervjuade har sakgranskat rapporten.

2. Lagstiftning

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)¹.

Lagen reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande.²

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar.³ Dessa beskrivs förenklat nedan.

2.1 Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommuner gäller för närvarande 2 197 545⁴ kronor, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande⁵.

Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet. Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt LOU-direktivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Vidare är tidsfristen för att lämna anbud reglerad till 30 dagar för elektroniska anbud.⁶ Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.⁷ Vidare ska myndigheten i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.⁸

2.2 Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU.⁹ Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande.¹⁰ Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i

¹ Ytterligare lagar finns för offentlig upphandling men dessa är inte tillämpliga i denna granskning.

² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 1 § 4

⁴ För sociala och andra särskilda tjänster är tröskelvärdet 7 113 450 kr och för byggentreprenader 52 620 561 kr.

⁵ Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU). I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet. (Upphandlingsmyndigheten).

⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 11 § 6

⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 12 § 10

⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 16 § 1

⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 1

¹⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

anbudsöppningen. Anbuderna ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.¹¹

2.2.1 Direktupphandling

I LOU kapitel 19 återfinns regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 §¹², den så kallade direktupphandlingsgränsen som under 2020 uppgick till 615 312 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form.¹³ Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar.¹⁴

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.¹⁵ Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling.¹⁶ Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.¹⁷

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.¹⁸

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.¹⁹

2.3 Ändring av kontrakt

Huvudregeln²⁰ är att upphandlande kontrakt, ramavtal och koncessioner inte får ändras utan att det genomförs en ny upphandling. Det finns dock särskilda bestämmelser om ändringar av avtal under avtalstiden som klargör i vilka fall en upphandlande organisation kan ändra i ett upphandlat avtal utan att behöva göra en ny upphandling.

Enligt reglerna kan en ändring i avtalet exempelvis vara tillåten om det är fråga om ändringar av mindre värde (10 %) eller som genomförs i enlighet med tydliga ändrings- eller optionsklausuler i avtalet. Kompletterande beställningar som av tekniska eller ekonomiska skäl inte kan upphandlas av annan leverantör under 50 % av kontraktsvärdet är också tillåtna.

¹¹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 17

¹² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 4

¹⁴ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

¹⁵ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7 st 3

¹⁶ Prop. 2001/02:142 s. 99

¹⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 8

¹⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 30

²⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 17

2.4 Nämnder som egna myndigheter

Högsta förvaltningsdomstolen²¹ konstaterar att en kommunal nämnd i vissa fall kan vara en egen upphandlande myndighet. Vid bedömningen redogör domstolen för vad som står i LOU och i lagens förarbeten om begreppen upphandlande myndighet och kommunal myndighet. Domstolen tar också upp förhållandet att kommunala nämnder i svensk rätt normalt anses utgöra egna förvaltningsmyndigheter.

Det bör kunna accepteras att en kommun betraktar varje nämnd som en egen upphandlande myndighet så länge detta inte sker på ett sätt som strider mot direktivets syfte. Domstolen gör bedömningen att detta innebär att ett villkor för att en nämnd ska anses utgöra en egen upphandlande myndighet är att nämnden agerar tillräckligt självständigt i förhållande till kommunen.

²¹ Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål 122-18

3. Granskningsresultat

3.1 Upphandlingsprocessen

Revisionsfråga 1: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?

3.1.1 Iakttagelser

Enligt kommunens Policy för upphandling²² och inköp så är det Kommunstyrelsen som samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen. I kommunens Riktlinje för upphandling²³ har kommunens funktion för upphandling och inköp huvudsakligen 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.

Enligt riktlinjen ska upphandlingar enligt Lagen om valfrihetssystem, LOV, genomföras av äldrenämnden samt omsorgsnämnden och projektspecifika byggtreprenadupphandlingar av Gatu- och samhällsmiljönämnden med stöd av upphandlingsavdelningen.

Kommunens Riktlinje för upphandling slår fast att kommunen alltid ska ställa arbetsrättsliga villkor samt miljökrav i upphandlingar ovanför direktupphandlingsgränsen och att kommunens samtliga bolag alltid ska tillfrågas om intresse finns att delta i upphandlingar.

Upphandlingsavdelningen i kommunen är organiserade i Kommunledningskontoret och består av 28 heltidsanställda personer. Avdelningen består av tre enheter, två enheter med upphandlare och en stödenhet med avtalscontroller, verksamhetscontroller, e-handelssamordnare och två inköpsassistenter. Enligt upphandlingschefen är avdelningens ansvar att koordinera och samordna upphandlingar över direktupphandlingsgränsen.

Resultat analys upphandlingar

Inom ramen för revisionsfrågan har tre publicerade upphandlingar granskats.

1. Ramavtal för Färskt bröd, fikabröd, tårter - Öppet förfarande

Omsättningen på kontraktet beräknas till totalt 1,75 miljoner kronor över kontraktstiden på totalt fyra år och sex av kommunens 15 bolag är avropsberättigade. Utvärderingen är lägsta pris av de anbud som återstår efter att en panel om sju personer givit sitt

²² KSN-2017-1989 antagen den 26 mars 2018 av Kommunfullmäktige.

²³ KSN-2017-1989 antagen den 26 mars 2018 av Kommunfullmäktige.

godkännande av fem utvalda produkter beträffande parametrarna smak, utseende och storlek.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet men inget krav på referenser utöver branscherfarenhet som ska intygas på begäran. Vidare ställs arbetsrättsliga krav på leverantören. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig och det finns ett krav på ekologiska varor. Beställningar ska ske via e-handelssystem.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men pris inges i ett excelformulär utanför verktyget. Öppningsprotokollet är noterat med två personers namn.

Tre anbudsgivare inkom med anbud varav två klarade panelens tröskelkrav. Det med lägst pris antogs sedan enligt förfrågningsunderlaget. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

2. Ramavtal för motorsprutor - Öppet förfarande

Omsättning är beräknad till 500 000 kronor baserat på tidigare avtalsperiod och inget av kommunens bolag är avropsberättigade till avtalsperioden på totalt fyra år.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet men inget krav på referenser utöver branscherfarenhet som ska intygas på begäran. Uppsala kommun förbehåller sig rätten att vara använda egenreferens, dvs att använda egna erfarenheter av leverantören vid kontroll av referenser. Vidare ställs arbetsrättsliga krav på leverantören. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig och det ställs, utöver kravet på miljöledningssystem, krav på att motorn ska vara godkänd för HVO-diesel²⁴.

Det framgår inte hur anbuden ska utvärderas och inget klagande kring saken finns heller inte.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud inklusive pris som ska anges i ett formulär i verktyget. Öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. Blott en anbudsgivare inkom med anbud vilket kontrollerades och antogs. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad och bedömd. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

3. Viltvårdare - Publicerad direktupphandling

Omsättningen på kontraktet framgår inte, men målsättningen med upphandlingen är att teckna avtal med en leverantör där det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Avtalstiden är maximalt fyra år. Förfrågningsunderlaget är lättfattligt och okomplicerat.

²⁴ HVO är en förkortning av hydrerad vegetabilisk olja. Produkten kan tillverkas av olika typer av råvaror som vegetabiliska oljor och animaliska fetter vilka i sin tur processats för att bli fossilfria drivmedel för dieselmotorer. HVO, oavsett råvara, räknas som en förnybar produkt då den inte har ett fossilt ursprung.

Kraven på tjänsten är tydliga och konkreta och prisfrågan förståelig. Det ställs miljökrav via kravet på att fordon ska följa SKR²⁵:s *Handbok för Gatuarbete i tätort*.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud och öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. En anbudsgivare inkom med anbud och antogs i enlighet med förfrågningsunderlaget. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad och bedömd.

Upphandlingen överprövades inte och avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat.

Resultat registeranalys

Som en del i granskningen har en registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan kommunens leverantörsreskontra för 2020 och avtalskatalogen i kommunen. Syftet med genomförandet av en registeranalys är att erhålla en översiktlig bild kring vilka leverantörer som har avtal/är upphandlade och vilka leverantörer som är direktupphandlade.

För de leverantörer som enligt registeranalysen saknas i avtalsdatabasen har en bedömning gjorts huruvida de är upphandlingspliktiga eller inte. Inköp som är undantagna eller inte omfattas av upphandlingslagarna är, bland annat, interna köp²⁶ samt, under vissa förutsättningar, köp från andra myndigheter²⁷.

Utifrån registeranalysen noteras att 118 leverantörer, vars fakturering till kommunen överstiger direktupphandlingsgränsen, saknas i kommunens avtalsdatabas.

Vid avstämning med upphandlingsavdelningen anges att vissa avtal inom omsorgsförvaltningen saknas i avtalsdatabasen. Det kan emellertid noteras att det förekommer inköp även av andra varor och tjänster än inom vård och omsorg över direktupphandlingsgränsen som saknas i avtalsdatabasen. Upphandlingsavdelningens egen kontroll av leverantörstrohet via avtalsdatabasen visar på liknande resultat.

²⁵ Sveriges Kommuner och Regioner

²⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 3 §§ 11-16

²⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 3 §§ 17-18

Resultat analys av direktupphandlingar

För att kontrollera följsamheten till lagar och regler har tio stickprov av direktupphandlade köp över 100 000 kronor analyserats med följande resultat:

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
Har 3 leverantörer tillfrågats?	2	20%
Har kontroll av skatter/avgifter gjorts?	10	100%
Är direktupphandlingen tillräckligt dokumenterad?	1	10%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	10	100%
Är beslutattest utförd av korrekt person?	10	100%
Finns bilagor eller beställning som underlag för inköpen?	9	100%
Samtliga kontrollpunkter	40	67%

3.1.2 Bedömning

Revisionsfråga: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?

Bedömning: Nej

Publicerade upphandlingar

De tre publicerade upphandlingarna bedöms i stor utsträckning vara utförda i enlighet med lagstiftning och kommunens regler. En notering kan göras att upphandlingsverktyget inte används fullt ut, vilket ökar risken för både anbudsgivare vid anbudsgivning och för kommunen vid utvärdering. Vidare kan en viss brist vad gäller konkurrens i upphandlingarna noteras. Att en av upphandlingarna saknar kriterier för utvärdering är förstås märkligt och inte lagenligt.

Direktupphandlingar

Som nämnts ska den upphandlande myndigheten vid beräkning av direktupphandlingar beakta alla varor och tjänster som myndigheten gjort under ett räkenskapsår. Överstiger en upphandling direktupphandlingsgränsen om 615 312 kronor kan detta innebära att det rör sig om en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är ett tillsynsområde för Konkurrensverket och ses som en "särskilt allvarlig överträdelse" och kan resultera i upphandlingsskadeavgift.²⁸

Det är noterbart att kommunen gör osedvanligt många inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen från leverantörer som inte återfinns i avtalsdatabasen. Det finns visserligen inget lagkrav eller kommunregel som kräver detta, men i riktlinjerna står att upphandlingsavdelningen ska rapportera leverantörstrohet (jfr fråga 2) vilket enligt

²⁸ Konkurrensverket

uppgift görs via avtalsdatabasen. Att denna interna kontroll är fastslagen i kommunens styrdokument är lovvärt, men kontrollen blir missvisande om avtalen inte återfinns i avtalsdatabasen. Ett ännu större problem som inte kan uteslutas är att avtal och därmed med största sannolikhet även upphandlingsdokumentation saknas.

Granskningen kan genom registeranalysen konstatera att det därför inte kan uteslutas att kommunen genomfört otillåtna direktupphandlingar.

Oaktat om tillsynsmyndigheten skulle bedöma inköpen som otillåtna direktupphandlingar är det en tydlig brist att så pass många leverantörer över direktupphandlingsgränsen inte återfinns i kommunens avtalsdatabas.

Direktupphandlingarna i intervallet 100 000-615 312 kronor visar att det lagstadgade dokumentationskravet i stort sett inte följs alls. Vidare noteras att konkurrensen inte tillvaratas i något av de tio stickproven.

3.2 Ändamålsenliga ramavtal

Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

3.2 1 Iakttagelser

Kommunens Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer att varje nämnd och bolag ansvarar för sitt inköpsbehov. Vidare framgår av riktlinjen att upphandlingsavdelningen löpande ska ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd.

Uppgifterna gällande leverantörstrohet kommuniceras enligt upphandlingsavdelningen till respektive nämnd med påpekandet att ett ramavtal sannolikt bör upphandlas för köpen. Upphandlingsavdelningen får via avtalsdatabasen, förutsatt att avtalen finns registrerade där, meddelande om när avtalen är på väg att löpa ut och en ny upphandling behöver genomföras.

För ändrade eller nytillkomna behov som exempelvis objektsupphandlingar, som i motsats till ramavtal inte är återkommande och därmed förutsägbara, kommer verksamhetens beställning enligt upphandlingsavdelningen dock ofta sent.

Resultat registeranalys

I registeranalysen framkommer att inköpen inom kommunen fördelar sig följande vad gäller omsättning per leverantör:

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel %	SEK	Andel %
> 5 000 000	130	3 %	2 892 821 209	73 %
1 000 001-5 000 000	323	7 %	735 520 418	19 %
500 001-1 000 000	173	4 %	129 621 882	3 %
100 001-500 000	645	14 %	149 951 071	4 %
50 001-100 000	420	9 %	30 365 185	< 1 %
< 50 000	3 019	64 %	32 411 682	< 1 %
Summa	4 710	100 %	3 970 691 448	100 %

3.2.2 Bedömning

Revisionsfråga: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

Bedömning: Ja

Registeranalysen ger ett resultat där över 92 % av alla inköp görs i de två översta intervallen vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

Det är viktigt att komma ihåg att det är verksamheten som har ett behov och som också enligt kommunens regler ska besluta om upphandling. En parallell kan här göras till diskussionen om nämnder som egna myndigheter.

Det är centralt i hela upphandlingsprocessen att verksamheten anmäler ett upphandlingsbehov i god tid. Det ges visserligen en signal i avtalskatalogen när ett nytt ramavtal ska handlas upp, men det finns andra former av behov som är svåra för avdelningen att förutspå. Risken finns att upphandlingen inte blir klar i tid vilket kan resultera i otillåten direktupphandling. Som påpekats tidigare är bristande framförhållning inget giltigt skäl till direktupphandling. En annan risk är att upphandlingen av tidsbrist inte genomförs tillräckligt noggsamt vilket riskerar att avtalet sedan inte motsvarar verksamhetens behov.

En detalj i sammanhanget är att de styrande dokumenten saknar skrivningar kring att avtal ska finnas, även om det kan anses vara en självklarhet med tanke på risken för otillåtna direktupphandlingar annars är uppenbar. En formuleringen kring saken hade dock minskat den risken och samtidigt ökat möjligheterna för kommunen att göra bra affärer.

3.3 Avtalsefterlevnad

Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

3.3.1 Iakttagelser

Kommunens Riktlinjer för upphandling och inköp fastställer att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess.

I riktlinjerna står vidare att "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. (...) Arbetet med förvaltning och uppföljning bör starta under upphandlingsfasen där rätt förutsättningar skapas."

Resultat ramavtalsanalys

För att kontrollera följsamheten till lagar och regler har ett stickprov av nio köp från tre olika upphandlade ramavtalsleverantörer analyserats med följande resultat:

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
Omfattas köpet av avtal?	8	89%
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	3	100%
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	2	22%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	6	67%
Har kontroll av skatter och avgifter gjorts?	6	67%
Är beslutsattest utförd av korrekt person?	9	100%
Samtliga kontrollpunkter	34	74%

I analysen av stickprov framkommer att åtta av nio inköp omfattas av aktuellt ramavtal. Av de nio stickproven är det dock bara två fakturor där fakturerade priser är i enlighet med det aktuella avtalet. För tre av fakturorna framgår det i ramavtalet att rabatt ska ges för inköpen. Det framgår inte av fakturan om rabatt har getts eller ej och vi kan därför inte bedöma om fakturerade priser är i enlighet med avtal för dessa tre.

Av de stickprovskontrollerade upphandlingarna har två av tre avtalsklausuler om avtalsuppföljning. Enligt upphandlingsavdelningen så görs en riskbedömning av avtal där ett högriskbedömt avtal följs upp via stickprov av avtalscontroller. Som hög risk

nämns exempelvis avtal tillkomna efter onormalt låga anbud. Det görs dock ingen systematisk uppföljning av samtliga upphandlade avtal.²⁹

3.3.2 Bedömning

Revisionsfråga: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

Bedömning: Nej

Det är, vilket slås fast i kommunens styrande dokument, varje chefs (beslutsattestants) ansvar att se till att inköpen följer avtalet. Detta sker inte i tillräckligt stor utsträckning för att uppfylla revisionsfrågan.

En notering i sammanhanget är att kommunen via de egenförfattade avtalen skaffat sig relativt goda möjligheter att, utan kostnad utöver den egna arbetsinsatsen, följa upp ingångna avtal. Detta är särskilt viktigt i avtal som bedöms ha en hög risk för att både säkra kvalitet och för att hedra ingånget avtal vilket något också de styrande dokumenten tar sikte på.

²⁹ Kommunen har över 1500 avtal.

4. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.




Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att samtliga avtal återfinns i kommunens avtalsdatabas
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att följsamheten till avtal förbättras

4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Nej Dokumentationsplikten för direktupphandlingar följs inte samtidigt som många köp riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar.	
2. Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja Inköp görs i stor utsträckning från leverantörer vars omsättning hos kommunen överstiger en miljon kronor vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.	
3. Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Nej Det är ett konstaterande i analysen av stickproven att följsamheten till avtal inte är tillräcklig.	

Augusti 2021

Lena Salomon

Fredrik Flodin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 19 februari 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.