

Granskning av inköp och upphandling

Uppsala Vatten och Avfall AB

December 2023

Magdalena Bergfors





Sofie Plomér Sundqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Vatten och Avfall AB genomfört en granskning av inköp och upphandling. Granskningens syfte är att bedöma om inköp och upphandling hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att bolaget i allt väsentligt hanterar inköp och upphandling på ett ändamålsenligt sätt, men att det inte helt sker med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten inom området inköp och upphandling?	Ja	
Är beslutsorganisationen inom bolaget tydlig?	Ja	
Genomförs upphandling enligt lag och bolagsinterna direktiv?	Ja	
Är uppföljning och utvärdering inom området tillräcklig? Fokus på följsamhet till bolagsinterna mål, riktlinjer och instruktioner.	Delvis	

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten inom det granskade området lämnas följande rekommendationer till Uppsala Vatten och Avfall AB:

- Utveckla formerna för uppföljning och utvärdering, bland annat genom löpande uppföljning av avtal och direktupphandlingar, exempelvis inom ramen för internkontrollplanen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Mål och riktlinjer	5
Bolagets beslutsorganisation	6
Efterlevnad och genomförande	8
Uppföljning och utvärdering	9
Samlad bedömning	11
Rekommendationer	11

Inledning

Bakgrund

Inköp av varor och tjänster sker årligen till väsentliga belopp inom kommunens verksamhet som bedrivs i bolagsform. Upphandling och inköp har en stor betydelse för koncernens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

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

Därutöver ska interna riktlinjer upprättas. Bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att inköpsverksamheten inte bedrivs på avsett sätt, men även att offentliga resurser inte nyttjas på ett optimalt sätt.

Mot bakgrund av detta har lekmannarevisionen, med hänsyn till risk och väsentlighet, bedömt det angeläget att göra en granskning av upphandlings- och inköpsverksamheten.

Revisionsobjekt i granskningen är Uppsala Vatten och Avfall AB.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om inköp och upphandling hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten inom området inköp och upphandling?
2. Är beslutsorganisationen inom bolaget tydlig?
3. Genomförs upphandling enligt lag och bolagsinterna direktiv?
4. Är uppföljning och utvärdering inom området tillräcklig? Fokus på följsamhet till bolagsinterna mål, riktlinjer och instruktioner.

Revisionsfråga 1 utgör underlag för att bedöma om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Revisionskriterier

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

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Aktiebolagslag (2005:551) 8:4
- Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (2016:1146) 19a:14
- Styrande dokument för bolaget, främst ägardirektiv och bolagsinterna policy, riktlinjer och instruktioner som är relevanta för granskningen

Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2023. I övrigt se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med företrädare för bolaget.

Revisionsfråga 3 har besvarats via stickprovsgranskning av upphandlingsverksamheten för utvalda bolag. Stickprovsgranskningen har omfattat en annonserad upphandling, ett köp från upphandlat ramavtal och en direktupphandling per bolag.

Den intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfullt (grön); delvis uppfullt (gul); nej/ej uppfullt (röd).

Rapporten är kvalitetssäkrad av Lena Salomon, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Uppsala Vatten och Avfall AB regleras både av lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn (LUF) och lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). LUF gäller för upphandlingar som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transport eller posttjänst enligt 2 kap. 1-8 §§ och LOU gäller för upphandlingar som genomförs av en upphandlande myndighet. Upphandling avser i detta sammanhang åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt, 1 kap, 2 § LUF respektive 1 kap. 2 § LOU. Enligt uppgift från bolaget är det främst upphandlingar för avfallsverksamheten samt för bolagsövergripande varor och tjänster som omfattas av LOU.

Mål och riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten inom området inköp och upphandling?

lakttagelser

Uppsala kommun har tagit fram en *Policy för upphandling och inköp* (beslutad av kommunfullmäktige 2018-03-26 § 60). Policyn fastslår den yttre ram som gäller för kommunkoncernen och redogör för hur kommunen bland annat ska arbeta för ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Som komplement till policyn finns *Riktlinjer för upphandling och inköp* (2018-03-26 § 60). Dokumentet beskriver hur kommunens nämnder och helägda bolag ska genomföra upphandling och inköp för att dels verka för förändringar i ekonomisk, social och ekologisk hållbar riktning, dels för att tillhandahålla välfungerande avtal för varor, tjänster, byggtreprenader och koncessioner. Dokumentet beskriver bland annat ansvarsfördelning, vad som gäller vid direktupphandling samt målsättningar och krav kopplat till upphandlingsprocessen.

I både kommunens policy och riktlinje nämns att upphandlingsarbetet ska värna om en sund konkurrens. I *Ägardirektiv för samtliga bolag*, som utgör del av kommunens *Mål och budget 2023 med plan 2024-2025* (fastställd av fullmäktige 2022-12-12 § 33) anges att bolagens verksamheter ska bedrivas så att näringslivsklimatet i Uppsala främjas. I ägardirektivet anges även att bolagen ska säkerställa att förekomsten av miljö- och hälsofarliga ämnen i upphandlade och inköpta varor, tjänster och entreprenader minskar, samt att fossil plast successivt byts ut mot återvunnen eller förnybar plats.

I bolagets *Affärsplan och budget 2023-2025* (godkänd av styrelsen 2023-01-19 § 7) anges, inom målområdet långsiktigt klimatarbete, att bolaget ska bidra till minskad klimatpåverkan från upphandlade varor och tjänster, genom att identifiera inköp med störst klimatpåverkan och sedan definiera, kommunicera och följa upp relevanta krav. Inom målområde effektiv organisation nämns behovet av att leverantörer uppfyller säkerhetsskydds krav vid upphandlingar.

I kontakt med företrädare för Uppsala Vatten och Avfall AB framgår att bolaget tillämpar kommunens policy och riktlinjer för upphandling. Därtill har bolaget upprättat

bolagsinterna rutiner för handläggningen av upphandlingsrelaterade beslut och signering av leverantörsavtal, för dokumenthanteringen i samband med säkerhetsskyddsavtal eller -överenskommelse, för ändringar av befintliga leverantörsavtal samt för hanteringen av upphandlingsfunktionens gemensamma brevlåda. Samtliga rutiner är beslutade av avdelningschefen vid Hållbar affärsutveckling under 2022 och 2023.

Utöver ovan nämnda stöddokument har bolaget tagit fram en processkarta för den övergripande processen med inköp av varor och tjänster, vägledningar för beställare inför upphandling, för handläggning vid onormalt lågt anbud, för miljö- och klimatkrav för transporter och fordon samt ett stort antal mallar.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget arbetar med att värna om sund konkurrens utifrån att de konkurrensutsätter de behov de har, för dialoger med leverantörer och anbudsgivare samt att de ger återkoppling till de leverantör som inte vinner anbudet. De bryter även ner anbud i olika anbudsområden i de fall det är lämpligt för att underlätta för mindre leverantörer att delta i upphandlingen.

Bedömning

Finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten inom området inköp och upphandling?

Ja.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga mål och riktlinjer för verksamheten. Bedömningen baseras på följande:

- Bolaget tillämpar enligt uppgift kommunens policy och riktlinjer för upphandling och inköp.
- Bolaget har även tagit fram flertalet stödjande dokument inom området, såsom bolagsinterna rutiner, processkartor samt vägledningar för beställare.

Bolagets beslutsorganisation

Revisionsfråga 2: Är beslutsorganisationen inom bolaget tydlig?

Iakttagelser

I kommunens policy för upphandling och inköp nämns att varje bolag ansvarar för sitt inköpsbehov och att beslut om upphandling fattas på behörig nivå, i enlighet med gällande delegationsordning. I kommunens riktlinjer för upphandling och inköp anges att bolagen får genomföra egna upphandlingar. Bolagen ansvarar även för att kartlägga sina behov, kravställa efterfrågad vara/tjänst samt ha viss kunskap om marknaden.

Enligt kommunens riktlinjer har kommunens funktion för upphandling och inköp i uppdrag att ansvara för upphandling av kommun- respektive koncerngemensamma avtal, specifika upphandlingsobjekt samt samordning av upphandlingsbehov. Alla bolag ska alltid tillfrågas om intresse finns att delta vid upphandling.

Bolagets beslutsorganisation regleras av dokument såsom *Arbetsordning för styrelsen* (beslutad av styrelsen 2022-12-08), *Instruktioner för arbetsfördelning mellan styrelsen och verkställande direktören* (fastställd av styrelsen 2022-12-08) och *Attestförteckning* (fastställd av VD 2023-09-13).

I styrelsens arbetsordning beskrivs rutinerna för styrelsens arbete samt arbetsfördelningen mellan styrelsen och VD. Ytterligare beskrivningar av arbetsfördelningen finns i instruktionerna för arbetsfördelning mellan styrelsen och verkställande direktören där det framgår att VD har attesträtt på bolagets vägnar och har, för fullgörande av denna, rätt att upprätta instruktioner för att fastställa ansvar för attest och behörighetskontroll.

I attestförteckningen och dess tillhörande kompletteringar redovisas vem som är attestansvarig inom vilket område och till vilken beloppsgräns.

Bolaget har därtill tagit fram en ansvarsbeskrivning av verksamhetsstöd, i vilken det framgår att bolagets upphandlingssektion tillsammans med berörd verksamhet ansvarar för bolagets upphandlingar. Sektionen ansvarar även för att processen för inköp av varor och tjänster följer lagar och avtal samt att ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet genomsyrar bolagets upphandlingar. Sektionen arbetar även med kontinuerlig utveckling av bolagets upphandlingsarbete.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolagets upphandlingsfunktion i nuläget består av fem upphandlare och en chef. Ansvarsfördelningen anses vara tydlig utifrån delegationsordningen.

Bolaget tar inte hjälp av kommunens upphandlingsenhet, med undantag för kommungemensamma ramavtal. Vid anläggningsprojekt där både kommunen och bolaget har intressen tecknar parterna, enligt uppgift, ett samverkansavtal som reglerar vem som ska genomföra upphandlingen för båda parter räkning.

Bolaget deltar i samverkansforum med kommunen exempelvis inom avtalsuppföljning.

Bedömning

Är beslutsorganisationen inom bolaget tydlig?

Ja.

Vi bedömer att beslutsorganisation inom bolaget är tydlig. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns styrande och stödjande dokument som beskriver beslutsorganisationen i Uppsala Vatten och Avfall AB såsom arbetsordning för styrelsen, instruktioner för arbetsfördelning mellan styrelsen och VD samt attestförteckning.

Efterlevnad och genomförande

Revisionsfråga 3: Genomförs upphandling enligt lag och bolagsinterna direktiv?

lakttagelser

Som en del av granskningen har stickprovskontroll av följsamhet till lagar och policys för en annonserad upphandling och en direktupphandling genomförts. Även köp/avrop från ett upphandlat ramavtal har stickprovskontrollerats.

De två upphandlingarna bedöms i allt väsentligt korrekt genomförda utifrån följsamhet till lagar och policys. Av *Riktlinjer för upphandling och inköp* framgår att om det totala upphandlingsvärdet överstiger 100 000 kronor ska offert begäras från, om möjligt, minst tre valfria leverantörer. Konkurrensutsättning har inte skett i granskad direktupphandling (stickprov 2). Av *Beslut om direktupphandling* (daterat 2023-03-13) framgår direktupphandlingens värde överstiger 100 000 kronor, men att endast en leverantör att tillfrågas. Anledningen till detta uppges vara att historisk data skulle gå förlorad vid byte av leverantör. Avsteget bedöms vara rimligt.

Tabell 1: Stickprovskontroll av följsamhet till lagar och policys för genomförda upphandlingar.

Stickprov	Ref.nummer	Upphandlingsform	Bedömning
1	UVA-2023-00180	Öppet förfarande	Upphandlingen bedöms korrekt utförd.
2	UVA-2023-00303	Direktupphandling	Konkurrensutsättning har inte skett. Avsteget förklaras och bedöms rimligt. Upphandling bedöms därmed korrekt utförd.

Även köpen/avropen från ett upphandlat ramavtal bedöms i allt väsentligt korrekt hanterade.

Tabell 2: Stickprovskontroll av avrop från ett upphandlat ramavtal.

Stickprov	Ref.nummer	Belopp	Bedömning
1	UVA-2023-00066	72 643 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
2	UVA-2023-00066	260 431 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
3	UVA-2023-00066	6 666 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.

Bedömning

Genomförs upphandling enligt lag och bolagsinterna direktiv?

Ja.

Vår bedömning är att upphandlingar i allt väsentligt genomförs i enlighet med lag och bolagsinterna direktiv. Bedömningen baseras på följande:

- Samtliga stickprov bedöms i allt väsentligt korrekt hanterade.

Uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 4: Är uppföljning och utvärdering inom området tillräcklig? Fokus på följsamhet till bolagsinterna mål, riktlinjer och instruktioner.

lakttagelser

Enligt kommunens riktlinjer för upphandling och inköp ansvarar bolagen för att ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet samt för att följa upp sina egna avtal. Kommunens funktion för upphandling och inköp ansvarar för kommungemensamma avtal och förlängningen av dessa.

I bolagets *Internkontrollplan 2023* (godkänd av styrelsen 2023-01-19) redovisas risker kopplat till attestering, bristande efterlevnad av reglerna för mutor och jäv, otillåtna direktupphandlingar samt vad gäller otillräcklig ekonomistyrning av inköp, leverantörsfakturor och kontering. Finansiella kontroller ska genomföras via stickprov och för direktupphandlingar ska kontroller ske av de leverantörer som under de senaste två åren överstigit direktupphandlingsgränsen. Kontrollerna ska ta sin grund i befintliga avtal alternativt om det funnits giltiga skäl för direktupphandling.

Av dokumentet *Avrapportering av internkontrollplan* (saknar datum och beslutsinstans) framgår att bolaget under 2022 har bevakat risker kopplat till granskningsområdet. Rapporten redovisar mindre anmärkningar kopplat till inköp och upphandling. Bolaget genomför ingen uppföljning av innevarande års plan under året, utan riskerna följs upp i samband med årsbokslutet. Bolaget har däremot följt upp åtgärderna från internkontrollplanen 2022 (daterad 2023-06-07). I denna finns inga åtgärder kopplat till inköp och upphandling.

Inom ramen för granskningen har även en genomgång av styrelsens protokoll för 2023 genomförts. Genomgången visar att styrelsen regelbundet får information om pågående upphandlingar inom ramen för VD:s rapporter.

Bolagets delårsrapport för det andra tertialet 2023 visar att bolaget genomför flera aktiviteter kopplat till inköp och upphandling samt att risker inom området även väntas utgöra en del i internkontrollplanen för 2024.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget i nuläget inte har någon bolagsövergripande struktur för uppföljning av avtal. Vidare saknas systemstöd för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids, varför de

kontroller som görs av detta delvis bygger på antaganden. Efterkontroller genomförs utifrån fakturor och avtal. Företrädare för bolaget berättar att några omfattande fel utifrån detta hittills inte har identifierats.

Bedömning

Är uppföljning och utvärdering inom området tillräcklig? Fokus på följsamhet till bolagsinterna mål, riktlinjer och instruktioner.

Delvis.

Vi bedömer att bolagets uppföljning och utvärdering inom området delvis är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Bolaget har under 2023 följt upp aktiviteter kopplat till inköp och upphandling samt inom ramen för internkontrollplanen 2023 planerat att följa upp risker inom området.
- Det sker i övrigt ingen tydlig systematisk uppföljning och utvärdering inom området.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Vatten och Avfall AB genomfört en granskning av inköp och upphandling. Granskningens syfte är att bedöma om inköp och upphandling hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att bolaget i allt väsentligt hanterar inköp och upphandling på ett ändamålsenligt sätt, men att det inte helt sker med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten inom det granskade området lämnas följande rekommendationer till Uppsala Vatten och Avfall AB:

- Utveckla formerna för uppföljning och utvärdering, bland annat genom löpande uppföljning av avtal och direktupphandlingar, exempelvis inom ramen för internkontrollplanen.

2023-12-08

Lena Salomon

Magdalena Bergfors

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Vatten och Avfall AB enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-06-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.