



Till:
Kommunstyrelsen

*För kännedom:
Samtliga nämnder
Kommunfullmäktige*

Revisionsrapport: Inköp och upphandling

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad, har uppdragit till PwC att granska stadens 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 i allt väsentligt 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.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömning av revisionsfrågorna som redovisas nedan. Granskningens fullständiga resultat och bedömningar framgår av bifogad revisionsrapport.

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

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas
- Säkerställa att rutinerna staden tagit fram följs

Revisionen önskar få kommunstyrelsens svar på vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av granskningens resultat och lämnade rekommendationer.

Revisionen beslutar att överlämna rapporten till Kommunstyrelsen för yttrande senast den 4 februari 2022 samt till samtliga nämnder och Kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Anders Haglund
Ordförande

Granskning av stadens upphandlingar och inköp

Revisorerna i Vaxholms stad

September 2021

Fredrik Flodin

Josefine Bennet




Carin Hultgren

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av stadens 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 *i allt väsentligt* 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?	Delvis 
Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja 
Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Ja 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas
- Säkerställa att rutinerna staden tagit fram följs

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	5
3. Granskningsresultat	7
3.1 Upphandlingsprocessen	7
3.1.1 Iakttagelser	7
3.1.2 Bedömning	10
3.2 Ändamålsenliga ramavtal	10
3.2.1 Iakttagelser	10
3.2.2 Bedömning	11
3.3 Avtalsefterlevnad	12
3.3.1 Iakttagelser	12
3.3.2 Bedömning	13
4. Samlad bedömning	14
4.1 Rekommendationer	14
4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	14

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 staden 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)
- Vaxholms stads Upphandlings- och inköspolicy (KS-2019/87.059)

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. Slutligen hölls en intervju med upphandlingschefen.

De intervjuade har sakgranskat rapporten.

2. Lagstiftning

Upphandlingar gjorda av staden 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 staden 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. Anbud 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 anbudsöppningen. Anbud ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.¹¹

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

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

2.2.1 Direktupphandling

I LOU kap.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.

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

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

²¹ Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål 122-18

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.

3. Granskningsresultat

3.1 Upphandlingsprocessen

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

3.1.1 Iakttagelser

Enligt stadens upphandlings- och inköspolicy²² är det kommunstyrelsen som ansvarar för kommungemensamma upphandlingar, medan förvaltningarna ansvarar för övriga inköp och upphandlingar, med stöd av ekonomi- och upphandlingsenheten. Kommunstyrelsen är också ansvarig för att tillräckliga resurser finns för att genomföra upphandlingar.

Enligt stadens upphandlingsprocess²³ är stadens riktlinje att tillfråga minst tre leverantörer i syfte att göra en så bra affär som möjligt och att främja konkurrensen. I ett senare avsnitt tilläggs att för inköp under 100 000 kronor bör konkurrens nyttjas i förekommande fall.

Upphandlingsfunktionen i staden är organiserade i ekonomi- och upphandlingsenheten och är underställd ekonomichefen. Upphandlingsenheten består av fyra heltidsanställda personer varav tre upphandlare och en upphandlingschef. Enligt upphandlingschefen är enhetens ansvar att vara en rådgivande och stödjande funktion i staden som kan föreslå lösningar, men inte fatta några beslut.

Staden har samlat alla dokument, processer och rutiner på stadens intranät *Stimmen*. Här finns omfattande beskrivningar av hur exempelvis en direktupphandling ska gå till, riktlinjer, checklistor och mallar. All dokumentation kopplat till direktupphandlingarna ska diarieföras och det är chefens ansvar att detta görs.

Resultat analys upphandlingar

Inom ramen för revisionsfrågan har tre publicerade upphandlingar granskats.

1. Driftteknisk fastighetsförvaltning - Öppet förfarande

Omsättningen på kontraktet beräknas till totalt 30 miljoner kronor över kontraktstiden på totalt sex år och staden är ensam avropsberättigad. Utvärderingen är totalt pris minus mervärde. Mervärdet utgörs av arbetsprover, energibesparingsåtgärder och procentuellt utnyttjande av elbil i utförandet av tjänsten.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet och ett omsättningskrav på minst 10 miljoner kronor avseende fastighetsdrift samt krav på referenser omfattande uppdrag inom kommunal fastighetsdrift. Kraven på tjänsten är tydligt och konkret, prisfrågan förstälilig och utvärderingsmodellen fattbar och saklig.

²² KS 2019/87.059 antagen den 17 juni 2019 av Kommunstyrelsen

²³ Processkarta Upphandling i Vaxholms stad

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men pris ska utöver i verktygets formulär även inges i ett excelformulär utanför verktyget som sedan bifogas i verktyget. Öppningsprotokollet är noterat med en persons namn.

Sju anbudsgivare inkom med anbud varav fem klarade kvalificeringskraven²⁴. De med lägst utvärderingspris antogs sedan enligt förfrågningsunderlaget. Upphandlingen överprövades av en anbudsgivarna, men förvaltningsrätten dömde till stadens fördel och avslog ansökan om överprövning. Ett avtal är tecknat utan avvikelser från förfrågningsunderlaget med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

2. Tvätteritjänster - Öppet förfarande

Upphandling är reserverad²⁵ för skyddade verkstäder eller för leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Omsättningen är beräknad baserad på tidigare avtalsperiod och avtalsperioden är satt till totalt fyra år. Utvärderingen är pris minus mervärde. Mervärdesmodellen i upphandlingen utgörs av referenstagning där goda omdömen resulterar i ett stort mervärde.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet, men saknar omsättningskrav. Vidare ställs krav på referenser omfattande uppdrag inom *efterfrågade varor och tjänster som omfattas av denna upphandling*. Kraven på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig och utvärderingsmodellen fattbar och saklig.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud och pris ska anges i verktygets formulär. Referenserna ska dock inte anges direkt i verktyget utan i en bilagd dokumentmall. Öppningsprotokollet är noterat med en persons namn.

Blott en anbudsgivare inkom med anbud vilket kontrollerades och antogs. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

3. Lärplattform Förskola - Öppet förfarande

Omsättningen på kontraktet är beräknad till 1,8 miljoner kronor och avtalsperioden är maximalt tio år. Utvärderingen är pris minus mervärde. Utvärderingsmetoden i upphandlingen bygger på monetär utvärdering med prissatt kvalitet där lägsta jämförelsetal tilldelas avtal. Kvalitet definieras i upphandlingen av hög funktionalitet och användarvänlighet.

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet, men saknar omsättningskrav. Vidare ställs krav på tre referenser som ska avse *utformning av uppdrag och omfattning motsvarande denna*

²⁴ Två av anbuderna saknade obligatoriska bilagor

²⁵ LOU 4 kap. 18 §

upphandling. Kraven på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig och utvärderingsmodellen fattbar och saklig.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud och pris ska anges i verktygets formulär. Redovisningen av den avgörande utvärderingen ska göras i bilagda dokument. Öppningsprotokollet är noterat med en persons namn.

Två anbudsgivare inkom med anbud av vilket det med lägst jämförelsetal antogs. Anbudsgivarna är korrekt kvalificerade och bedömda enligt förfrågningsunderlaget. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr. En notering i sammanhanget är att anbudsgivaren med det högre priset, men via bedömd högre kvalitet, tilldelades avtalet.

Resultat registeranalys

Som en del i granskningen har en registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan stadens leverantörsreskontra för 2020 och avtalskatalogen i staden. 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.

Resultat analys av direktupphandlingar

För att kontrollera följsamheten till lagar och regler har tio stickprov av direktupphandlade köp över 100 000 kronor analyserats med resultatet som visas i tabell 1.

Tabell 1: Resultat analys av direktupphandlingar. Kontrollpunkterna redovisas och antal ja samt andel ja.

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
<i>Har 3 leverantörer tillfrågats?</i>	5	50%
<i>Har kontroll av skatter/avgifter gjorts?</i>	10	100%
<i>Är direktupphandlingen tillräckligt dokumenterad?</i>	6	60%
<i>Är fakturan tillräckligt specificerad?</i>	10	100%
<i>Är beslutattest utförd av korrekt person?</i>	10	100%

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

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

<i>Finns bilagor eller beställning som underlag för inköpen?</i>	7	70%
Samtliga kontrollpunkter	48	80%

3.1.2 Bedömning

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

Bedömning: Delvis

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 används för de tre upphandlingarna men används inte fullt ut, vilket ökar risken för både anbudsgivare vid anbudsgivning och för staden vid utvärdering. Vidare kan en viss brist vad gäller konkurrens i upphandlingarna noteras. Slutligen ska två personer enligt lag delta i anbudsöppningen, vilket inte framgår av underlagen revisionen tagit del av.²⁸

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.²⁹

Stickprovet visar att det lagstadgade dokumentationskravet för direktupphandlingarna i intervallet 100 000-615 312 kronor följs för sex av tio upphandlingar. Det innebär att trots att det finns ett gediget material att ta del av på intranätet saknas tillräcklig dokumentation för fyra av tio upphandlingar. Vidare noteras att konkurrensen enbart tillvaratas i hälften av de tio stickproven.

3.2 Ändamålsenliga ramavtal

Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

3.2.1 Iakttagelser

Varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov. Vidare ska upphandlingsenheten löpande ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd, vilket sker varje år i samband med årsbokslutet. Målet är minst 80% och de två senaste åren har leverantörstroheten legat runt 82-83%.

²⁸ Upphandlingsenheten uppger dock att de ska se över processen så att det skriftliga protokollet innehåller två namn.

²⁹ Konkurrensverket

Resultat registeranalys

I registeranalysen framkommer att inköpen inom kommunen fördelar sig enligt tabell 2 vad gäller omsättning per leverantör.

Tabell 2: Inköpsvolym uppdelat i sex olika intervaller och hur många leverantörer respektive värdet i SEK.

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel leverantörer %	SEK	Andel SEK %
> 5 000 000	18	1,9%	170 820 399	47,7%
1 000 001-5 000 000	50	5,2%	99 211 916	27,7%
500 001-1 000 000	46	4,8%	33 163 573	9,3%
100 001-500 000	180	18,9%	40 943 422	11,4%
50 001-100 000	90	9,4%	6 525 828	1,8%
< 50 000	570	59,7%	7 511 014	2,1%
Summa	954	100,0%	358 176 152	100 %

3.2.2 Bedömning

Revisionsfråga: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

Bedömning: Ja

Registeranalysen ger ett resultat där över 75% av totala 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 enligt stadens regler ska ta upp upphandlingsbehov till nämnd för beslut. Nämnden och fullmäktige beslutar om upphandlingen ska genomföras. Om en upphandling berör flera förvaltningar ska beslutet tas av kommunstyrelsen. 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. Varje nämnd upprättar en upphandlingsplan för de kommande tre åren som beslutas av politiken varje år. Det har blivit bättre med tiden i staden att upphandlingsbehov anmäls i ett tidigt stadie och de flesta chefer kontakter upphandlingsenheten i god tid före hjälp önskas. Det ges även en signal i avtalskatalogen när ett nytt ramavtal ska handlas upp, men det finns andra former av behov som kan vara svåra för enheten att förutspå. Det finns en risk 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 nogsamt vilket riskerar att avtalet sedan inte motsvarar verksamhetens behov.

3.3 Avtalsefterlevnad

Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

3.3.1 Iakttagelser

I stadens upphandlings- och inköbspolicy framgår att kommunens anställda ska följa de avtal som staden ingått med leverantörer så att staden betraktas som en seriös avtalspartner. Varje chef ansvarar för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess. Upphandlingsenheten finns som ett stöd, de får bland annat notis om när ett avtal håller på att gå ut.

Upphandlingsenheten är ansvariga för löpande kontroller av att leverantörer exempelvis betalar skatt. Kontroller som exempelvis att fakturering sker enligt avtal och att tjänster och varor som levereras är enligt avtal är beställarens ansvar.

Resultat ramavtalsanalys

För att kontrollera följsamheten till lagar och regler har ett stickprov av nio köp från tre olika upphandlade ramavtalsleverantörer analyserats med resultatet som redovisas i tabell 3.

Tabell 3: Resultat ramavtalsanalys. Kontrollpunkterna redovisas och antal ja samt andel ja.

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
Omfattas köpet av avtal?	9	100%
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	Ej tillämpligt	-
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	6	100%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	9	100%
Har kontroll av skatter och avgifter gjorts?	9	100%
Är beslutsattest utförd av korrekt person?	9	100%
Samtliga kontrollpunkter	42	100%

I analysen av stickprov framkommer att nio av nio inköp omfattas av aktuellt ramavtal. Av de nio stickproven är det dock bara sex fakturor där vi kunnat kontrollera att de fakturerade priserna är i enlighet med det aktuella avtalet. Detta då det inte går att utläsa på fakturorna eller fakturaspecifikationerna att fakturerade priser är i enlighet med avtal. Enligt verksamheten görs stora mängder inköp varje månad på ramavtalet, allt från större reparationer till exempelvis byte av en lampa. Det är beställarens och attestanternas ansvar att kontrollera att de fakturerade priserna är i enlighet med ramavtalet. I ramavtalet framgår att är beräknade kostnader för att åtgärda fel upp till och med 5 000 kr behöver inte kommunens godkännande inhämtas.

Kontrollpunkt *Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal* är ej tillämplig i detta fall. Hur avrop sker regleras inte i ramavtalen. Det ena ramavtalet är ett entreprenadavtal och där sker inga avrop. Det andra är ett ramavtal för tvätteritjänster där tvätt hämtas enligt ett schema och där sker därför inte heller några avrop. Det tredje ramavtalet rör driftteknisk förvaltning. För det ramavtalet hålls månatliga möten där det bestäms vad som behöver beställas, avrop sker därför inte heller på detta ramavtal.

3.3.2 Bedömning

Revisionsfråga: *Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?*

Bedömning: *Ja*

Avvikelse finns på en av kontrollpunkterna, *Är fakturerade priser i enlighet med avtal.* Enligt verksamheten är det beställarens och attestanternas ansvar att kontrollera detta. Vi har inte kunnat kontrollera det på ett av ramavtalen och därför blir det en avvikelse. Utöver denna kontrollpunkt har inga avvikelser påvisats i stickprovet.

4. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av stadens 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 *i allt väsentligt* har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas
- Säkerställa att rutinerna staden tagit fram följs

4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Delvis Dokumentationsplikten för direktupphandlingar följs inte i tillräcklig utsträckning och konkurrens tillvaratas inte.	
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?	Ja Det är ett konstaterande i analysen av stickproven att följsamheten till avtal är tillräcklig.	

2021-09-28

Carin Hultgren

Fredrik Flodin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 25 februari 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.