

Ystads kommun

Granskning av inköpsprocessen



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Ansvariga bolagsstyrelser	4
2.4. Revisionskriterier.....	5
3. Granskningsresultat	7
3.1. Gemensamt för samtliga bolag.....	7
3.2. Ystad Energi AB och Ystad Energihandel AB (YEAB)	7
3.3. Ystad Hamn Logistik Aktiebolag (YHLAB)	11
3.4. Aktiebolaget Ystad bostäder och Ystad industrifastigheter AB (YBAB och YIAB)	13
3.5. Aktiebolaget Ystad Saltsjöbad (YSBAB).....	15
3.6. Ystad teateraktiebolag (YTAB)	16
4. Sammanfattande bedömning	17
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>19</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av lekmannarevisorerna i de kommunala bolagen i Ystads kommun granskat bolagen i syfte att bedöma om inköpsprocessen är ändamålsenligt utformad i förhållande till lagen om offentlig upphandling.

Vår bedömning är att inköpsprocessen inom dotterbolagen till Ytornet AB fungerar väl med tydliga riktlinjer och ansvar för upphandlingar, inköp och avrop. Vi har i de stickprov som vi genomfört inom ramen för granskningen observerat en överlag god avtalstrohet inom bolagen. dDet system som Ystad bostäder har med inköp via e-handel är en framgångsfaktor för att nå en hög avtalstrohet.

I granskningen har vi dock observerat att det finns brister som behöver åtgärdas för att uppnå en ändamålsenlighet gentemot lagen om offentlig upphandling. Vår bedömning grundar sig på att det saknas objektiva villkor för avrop i några av bolagens ramavtal. I de upphandlingsdokument som vi har tagit del av framgår att det görs fria avrop upp till 500 000 kr i ramavtal för byggservice, måleriarbeten och el-arbeten. Vi bedömer att det saknas en mekanism i dessa ramavtal som säkerställer att tilldelning sker på ett objektiva sätt. Därmed finns det en risk inom ovan nämnda ramavtal att leverantörer väljs på ett godtyckligt sätt och att det inte är tydligt för leverantörer på vilka grunder som valen görs. Detta bedömer vi går emot den grundläggande transparensprincipen¹ om öppenhet och förutsebarhet i upphandlingar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi samtliga bolag att:

- ▶ Säkerställa att det finns objektiva villkor för avrop på ramavtal. Detta bör åstadkommas med en tydligare rangordning och/eller fördelningsnyckel för avrop på avtal.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Aktiebolaget ystad bostäder, Ystads Industrifastigheter Aktiebolag och Ystad Hamn Logistik Aktiebolag att:

- ▶ Ta fram en riktlinje kring avrop på ramavtal.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Aktiebolaget ystad bostäder, Ystads Industrifastigheter Aktiebolag och Ystad Hamn Logistik Aktiebolag att:

- ▶ Utvärdera möjligheten att utöka inköp via e-handelssystem

¹ De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper som har sin grund i EU-rätten.



2. Inledning

2.1. Bakgrund

Offentligt styrd och finansierad verksamhet lyder under lagen om offentlig upphandling (2016:1145), som reglerar inköp och upphandlingar. Inköpsprocessen i kommunala bolag måste därför anpassas till lagens krav och reglering, men också utformas för att vara optimal och effektiv.

De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Upphandling kan ske utifrån olika förfaranden och gälla över olika tidsintervall. Den upphandlande myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

De kommunala bolagens avtalstrohet (eller köptrohet), det vill säga den grad som organisationen vid inköp använder sig av de ramavtal som den har upphandlat, ger en god indikation på hur väl bolagen säkerställer att ingångna avtal hålls. En bristande avtalstrohet ökar också risken för att bolagen drabbas av civilrättsliga skadeståndsanspråk från de leverantörer som har avtal med dem, men som inte anlitas.

Europeiska kommissionen beslutade också under 2019 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2020. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om inköpsprocessen är ändamålsenligt utformad i förhållande till lagen om offentlig upphandling.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas och vilken/vilka funktion/er som har ansvar för den interna kontrollen vid inköp och avrop?
 - Är dessa kända i organisationen?
- ▶ Säkerställer bolaget att de avtal som har upprättats efterlevs?
 - Hur ser köptroheten ut inom ett par olika områden?
- ▶ Genomförs en egen utvärdering av köptroheten av ansvariga i bolagen?
- ▶ Hur följer bolagens styrelse avtalstroheten?

2.3. Ansvariga bolagsstyrelser

Granskningen avser kommunens samtliga dotterbolag under Ytornet AB. Ystad Energi AB och Ystad Energihandel AB (YEAB), Aktiebolaget Ystadbostäder och Ystad industrifastigheter Aktiebolag (YBAB och YIAB), Ystad Hamn Logistik Aktiebolag (YHLAB), Aktiebolaget Ystad Saltsjöbad (YSBAB) samt Ystad teateraktiebolag (YTAB)

Granskningen sker genom dokumentstudier och genom intervjuer med VD för samtliga bolag, upphandlingsansvarig för bolagen (anställd på kommunen) samt andra funktioner inom bolagen, se fullständig lista över intervjuade funktioner i bilaga. Vi har även genomfört stickprov gällande avtalstroheten. För att få en uppfattning om avtalstroheten har vi begärt ut

leverantörsreskontra för 2019 med allt som har konterats på varorna/tjänsterna: Uppdelning för stickproven ser ut enligt följande:

YEAB

- ▶ EI- och fibermaterial.
- ▶ Grävmaskinstjänster

YBAB & YIAB

- ▶ EI arbeten
- ▶ Måleriarbeten

YHLAB

- ▶ Måleriarbeten
- ▶ HVO fossilfritt bränsle

Vi har sedan beräknat hur stor andel av inköpen som har gjorts av leverantörer med avtal. Vid stickproven har vi kontrollerat om varor/tjänster har inhandlats av leverantörer med ramavtal. Noterbart är att det finns en viss osäkerhet kring konteringen av varor/tjänster och huruvida de leverantörsreskontra som vi tagit del redovisar endast inköp av den kontrollerade varan/tjänsten. De stickprov som redovisas i denna rapport bör därmed beaktas med en viss försiktighet. De avser endast att redovisa en översikt över bolagens avtalstrohet.

2.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

2.4.1. Kommunallagen (2017:725 6 kap)

Enligt kommunallagens (KL) 10 kap. 1 § får kommunen besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person. Av 3 § framgår att kommunfullmäktige ska fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten samt se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen.

Vidare anger 6 kap. 9 § KL att kommunstyrelsen årligen ska pröva om den verksamhet som bedrivs i bolag under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen beslutar att så inte är fallet, ska den lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder.

2.4.2. Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar. Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda

Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari 2020 enligt LOU är 615 312 kronor, för LUF (Lag (2016:1146) är direktupphandlingsgränsen 1 142 723 kronor. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling

och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling. Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.

Av 7 kap. 3 – 9 § framgår hur tilldelning av kontrakt som grundar sig på ramavtal ska utföras. Av lagstiftningen framgår hur avrop av ramavtalen får ske om ramavtalen omfattar en eller flera leverantörer. Om tilldelning ska ske utan förnyad konkurrensutsättning ska (enligt 6 §) objektiva villkor tillämpas för att avgöra vilken av leverantörerna som ska tilldelas kontraktet. Vidare regleras om avrop ska ske delvis eller helt och hållet genom förnyad konkurrensutsättning.

Förutom upphandlingar enligt LOU sker även vissa upphandlingar hos bolagen enligt LUF (Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna) och LUK (Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner).

2.4.3. Upphandlingsmyndighetens vägledning: Ramavtal och avrop

Av upphandlingsmyndighetens vägledning framgår det att avrop på ramavtal kan ske antingen via:

1. Fastställd rangordning
Avrop från ett ramavtal med fastställd rangordning är okomplicerat och innebär att avropet sker från den först rankade leverantören inom det aktuella området. Den fastslagna rangordningen som anger i vilken ordning leverantörerna får möjlighet att leverera, ska tydligt framgå av ramavtalet och följas vid avrop. I annat fall skulle avropen kunna ske på ett godtyckligt sätt vilket bl.a. skulle strida mot principen om likabehandling.
2. Annan fördelningsnyckel
För att det ska vara tillåtet att använda andra fördelningsnycklar än rangordningen ska det tydligt regleras i ramavtalet hur och när andra fördelningsnycklar kan användas vid avrop. Vid avrop är det den leverantör som bäst uppfyller den angivna fördelningsnyckeln som får leverera. Avrop från ett ramavtal med en annan fördelningsnyckel ska ske i enlighet med fastställda villkor angivna i ramavtalet. Med andra fördelningsnycklar avses alla andra typer av nycklar som inte utgör en rangordning.
3. Förnyad konkurrensutsättning
När ett visst behov uppstår ska myndigheten skriftligt samråda med alla ramavtalsleverantörer som kan komma att leverera vid avrop och bjuda in dem att lämna anbud på nytt. I annat fall bryter myndigheten mot likabehandlingsprincipen.

2.4.4. Kommunens inköps- och upphandlingspolicy

Den 15 januari 2015 antog Ystads kommuns kommunfullmäktige deras inköps- och upphandlingspolicy. Där framgår det att bolagen ansvarar för inköp, upphandlingar och uppföljningar inom sina unika verksamhetsområden. I de fall behoven sammanfaller med kommunen ska upphandlingsarbetet samordnas. Utgångspunkten vid varje upphandling ska vara att slutanvändaren ska få den ekonomiskt mest fördelaktiga varan eller tjänsten, anpassad till verksamhetens behov med hänsyn taget till miljö och sociala riktlinjer.

3. Granskningsresultat

3.1. Gemensamt för samtliga bolag

Samtliga bolag följer Ystads inköspolicy som är beskriven i avsnitt **2.5.4**. Samtliga bolag följer även riktlinjer för direktupphandling där det beskrivs att innan en direktupphandling görs ska beställaren alltid göra en kontroll i kommunens avtalsdatabas eller kontakta centrala upphandlingsavdelningen för att säkerställa att det inte finns ett ramavtal för varan/tjänsten. Det framgår vidare från riktlinjen att tröskelvärdet för det sammanlagda värdet av direktupphandlingar av likartade varor/tjänster inte får överstiga 615 312 kronor (LOU), 1 142 723 kronor (LUF) under ett räkenskapsår. Det framgår även att tröskelvärdet för konkurrensutsättning av inköp är 100 000 kronor.

I dokumentet "inköpsprocessen i Ystads kommun" beskrivs hur förfarandet från behov av en vara/tjänst till det att en upphandling genomförs, samt hur upphandlingen ska gå till. Där kommunens centrala upphandlingsavdelning och bolagens olika ansvar och roller beskrivs. Det framgår att bolaget har det huvudsakliga ansvaret för behovsanalys, marknadsanalys, inköp och uppföljning medan det är den centrala upphandlingsavdelningen som ansvarar för upphandlingsprocessen av ramavtal.

Från intervjuer framgår det att YBAB, YHLAB, YEAB har en och samma upphandlingsansvarig från kommunens upphandlingsavdelning som bidrar med expertkunskap kring upphandlingar. YSBAB och YTAB har ingen kontinuerlig kontakt på upphandlingsavdelningen men hänvisar i intervjuer till att de vid behov kontaktar upphandlingsavdelningen.

3.2. Ystad Energi AB och Ystad Energihandel AB (YEAB)

3.2.1. Organisation av inköp

I YEAB är det totalt 35 anställda, av dessa är det fem anställda som är ansvariga för kravspecifikationer vid upphandlingar. De arbetar tillsammans med en kommunalt anställd upphandlingsansvarig som har som uppgift att stötta de kommunala bolagen vid upphandlingar. Det beskrivs i intervjuer att de har koll på de avtal som är aktuella för inköp då de själva har varit med och arbetat fram dem. Vid behov kan de även kontrollera om det finns avtal i avtalsdatabasen. I YEAB finns det totalt 20 anställda som är inköpsberättigade.

Avrop

Vid avtal med endast en leverantör så avropas det med den enskilda leverantören enligt vad som står i avtalet. Från intervjuer framgår att YEAB har tre olika varianter för avrop på avtal som inkluderar flera leverantörer. Den första är via en avtalad rangordning av leverantörerna. Den andra är en förnyad konkurrensutsättning, där de avtalade leverantörer får inkomma med ett offertunderlag och sedan väljer bolaget leverantör. Den tredje varianten är att bolagen fritt avropar avtalade leverantörer upp till ett visst belopp. Bolaget har upprättat en instruktion för avrop av ramavtal den 20 november 2019. Där framgår att upp till direktavropsgränsen skall den upphandlade ramavtalsleverantör som erbjuder lägst pris väljas. Över direktavropsgränsen ska det genomföras en förnyad konkurrensutsättning av upphandlade ramavtalsleverantörer.

Uppföljning av avtal och avtalstrohet.

Från intervjuer framgår att den metod som bolaget använder för att säkerställa att avtal efterlevs är via attest. Vid attest av beställningar och fakturor så kontrollerar ansvarig chef att uppgifterna är korrekta.

I bolagets internkontrollplan för 2019 så ingår kontroll av deras inköpsrutin och avtalshantering. Kontrollmomentet för detta ska ske genom attest av fakturor. Enligt uppgift så är det beställaren som i första ledet säkerställer att pris och kvantitet på fakturan överensstämmer med beställningen. Fakturan godkänns i systemet och därefter granskar och attesterar chefen även fakturan. I uppföljning av intern kontroll 2019 så har resultatet av kontrollen varit utan avvikelse.

3.2.2. Stickprov

För YEAB har vi genomfört stickprov för grävmaskinstjänster och el- och fibermaterial. Från bolaget har vi fått uppgifter från ekonomisystemet för kostnadsställena 4612 gräv entreprenad, 4510 inköp av el material och 4530 inköp av ÖSY (fiber) material.

3.2.2.1 Tabell grävmaskintjänster (Konto 4612)

Leverantör	Belopp	Avtal	Andel inköp
Swerock AB	662 372	Ja	37%
Ystads kommun	76 342	-	4%
Mårtensson Görgen	230 290	Har avtal med kommunen om snöröjning	12%
Tofta gård borrteknik AB	18 051	Har avtal med kommunen för styrd borrhning/rörtryckning	1%
Hagströms Transport AB	176 602	Har avtal med kommunen om upphandling av maskiner, snöröjning, grusmaterial	10%
Erikslunds Gräv	30 000	Nej	2%
T Bengtssons Schakt	615 073	Ja	34%
Kenneths Gräv & Schakt	3 218	Nej	0%
Inköp med avtal	1 353 787	Andel med avtal	75%
Totalt	1 811 947	Andel utan avtal	25%

Från tabell 3.2.2.1 framgår att 75 procent av inköpta tjänster (konterat på konto 4612) har skett från leverantörer med avtal. Av de inköp som har skett utanför det nu kontrollerade ramavtalet framgår att 23 procent är från leverantörer som har andra ramavtal med kommunen. YEAB har avtal med totalt fyra leverantörer för grävmaskinstjänster. I bolagets dokument över gällande ramavtal framgår att leverantörerna är rangordnade. Swerock AB som står för 37 procent av YEAB:s inköp av tjänsten har rangordnats som första leverantör och T Bengtssons Schakt som står för 34 procent av bolagets inköp är rangordnad på andra plats.

3.2.2.2 Tabell inköp av el material (Konto 4510)

Leverantör	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Nätstationen alliansen AB	1 096 100	Har avtal för DU ²	20%
Sinfra	925 251	Ja (inköpsportal)	17%
Holtab	889 800	Har avtal för DU	16%
Elektroskandia AB	676 305	Ja	12%
Metrima AB	490 314	Nej	9%
Ahlsell Sverige AB	441 418	Ja	8%
Selgarexel sverige AB	412 265	Ja	7%
Onninen AB Malmö	367 487	Ja	7%
Injab Kraft Teknik AB	103 985	Nej	2%
Övriga	163 056	Nej	3%
Totalt antal leverantörer	25		
		Andel med avtal	86 %
Inköp med avtal	2 822 726	Andel med ramavtal	51%
		Andel utan ramavtal	49%
Totalt	5 565 982	Andel utan avtal	14 %

Av tabell 3.2.2.2 framgår att 51 procent av inköpen av el material (konterat på konto 4510) är från leverantörer med nu kontrollerat ramavtal. Därmed är 49 procent av inköpen från leverantörer utan befintligt ramavtal. Vid intervju uppges att en stor del av dessa inköp (utan ramavtal) är specifika varor som de avtalade leverantörerna inte kan erbjuda. För dessa varor har det därför gjorts separata direktupphandlingar med konkurrensutsättning. Vi har tagit del av bolagets offertförfrågningar, anbudsprotokoll och beställningar av varor. I samtliga fall så har tre leverantörer förfrågats om att lämna offert på varan och sedan har leverantör valts. Vid fyra utav fem beställningar valdes den leverantör som lämnat lägst pris.

För el- och fibermaterial har bolaget ramavtal med fyra leverantörer som är rangordnade enligt följande: 1 Ahlsell Sverige AB, 2 Elektroskandia AB, 3 Onninen AB Malmö, 4 Selgarexel Sverige AB.

² direktupphandling

3.2.2.3 Tabell inköp av ÖSY (fiber) material (Konto 4530)

Leverantör	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Ahlsell Sverige AB	1 131 605	Ja	76%
Stanley Security Sverige AB	85 900	Nej	6%
Ytec Tele AB	76 840	Nej	5%
EKT Svenska EI- och Kraftteknik AB	71 831	Nej	5%
Bravida Sverige AB	56 096	Ja (el-arbete)	4%
FIBERDATA AB	26 265	Nej	2%
Skåne LåsAB	22 955	Kommunalt avtal	2%
Nätverksgrossisten i Malmö AB	6851	Nej	0,5%
Elgiganten AB	1191	Kommunalt	0,1%
HANS ANDERS BYGG AB	755	Kommunalt	0,1%
Svenska CD-Data	368	Nej	0,0%
Inköp med avtal	1 187 701	Andel med avtal	80%
Totalt	1 480 656	Andel utan avtal	20%

Av tabell 3.2.2.3 framgår att 80 procent av inköp av material (konterat på konto 4530) är inhandlat från leverantörer med ramavtal. Ahlsell Sverige AB som rangordnats som första leverantör har använts i 76 procent av inköpen.

3.2.2.4 Avtal byggservice och el-arbeten

Vi har tagit del av upphandlingsdokument för Byggservice (ramavtal med fem leverantörer) och El-arbeten (ramavtal med fem leverantörer). YEAB, YHLAB, YBAB och YIAB samt Ystads kommun är avropsberättigade på dessa avtal. I upphandlingsdokumenten för ramavtal gällande byggservice och el-arbeten framgår följande angående avrop och uppdragsfördelning:

Uppdrag upp till 500 000 SEK kommer att kunna avropas direkt från antagna ramavtalsentreprenör, utan krav på förnyad konkurrensutsättning.

Uppdrag över 500 000 SEK ska förnyad konkurrensutsättning ske mellan antagna ramavtalsentreprenörerna.

3.2.3. Bedömning

Vi bedömer att Ystad Energi AB har en ändamålsenlig inköpsprocess. Det finns tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas och vem som har ansvar för avrop till avtalen. Från våra stickprov framgår att bolaget har en förhållandevis god avtalstrohet. Även om det är en låg procentsats av leverantörer med ramavtal för inköp av el material (konto 4510) så har det funnits en anledning till att dessa varor inte har kunnat handlas från avtalade leverantörer. Vi har även sett i vår kontroll av inköpen att de har gjorts en konkurrensutsättning av inköpen vilket är i enlighet med LOU.

Vi finner det vidare positivt att bolaget har tagit fram en instruktion för hur avrop ska göras på upphandlat ramavtal. Dock bör det även framgå i upphandlingsdokument och i avtal med leverantörer hur avropen kommer göras även för de uppdrag som är under 500 000 kr, gränsen

för förnyad konkurrensutsättning. Till exempel att det är leverantör med lägst pris som kommer väljas.

3.3. Ystad Hamn Logistik Aktiebolag (YHLAB)

3.3.1. Organisation av inköp

I Ystad Hamn Logistik AB är det totalt 32 anställda och av dessa är det 8 anställda som kan göra inköp och avrop på ramavtal. Bolaget arbetar tillsammans med upphandlingsansvarig på kommunen vid behov av upphandlingar. De får även stöd i att söka i avtalsdatabasen för att kontrollera om de ingår i avtal kring varor/tjänster de kan vara i behov av. Bolagets VD beskriver i intervju att de har bra koll på vilka kommunala avtal som de är avropsberättigade för. Vid behov har bolaget möjlighet att avropa från SKL kommentus upphandlingar.

3.3.2. Avrop

Från intervjuer framgår att de använder sig av avtalsdatabasen för att kontrollera om de ingår i något av kommunens avtal inför avrop. De använder sig även av kommunens upphandlingsansvarig för att kontrollera om de har ett avtal för vara/tjänst som de är i behov av. I ramavtalslista för YHLAB framgår att det inte finns någon rangordning för de ramavtal som har flera leverantörer. Vi har tagit del av upphandlingsdokument för Byggservice och EI-arbeten som är de två avtal YHLAB har med flera leverantörer. Det är samma upphandlingsdokument som beskrevs i avsnitt 3.2.2.4. Från bolagets sakavstämning framförs att särskild fördelningsnyckel innebär att beställaren avropar från den leverantör (en av dem som är antagna i upphandlingen) som beställaren anser bäst kan tillhandahålla det behov man har för den enskilda beställningen.

3.3.3. Uppföljning av avtal och avtalstrohet

Från intervjuer framgår att den metod som bolaget använder för att säkerställa att avtal efterlevs är via attest. Vid varje inköp kontrolleras fakturor av både ekonomiassistent och ekonomichef att inköpet har gjorts av en leverantör med avtal. Vid intervjuer framgår att bolaget arbetar för att minska antalet leverantörer och därmed ytterligare säkerställa att de leverantörer som används har avtal med bolaget. Det framgår vidare att bolaget har en god avtalstrohet och största delen av inköpen görs från avtalade leverantörer.

I bolagets internkontrollplan ingår kontroll av policys och riktlinjer vilket inkluderar följsamhet av ramavtal och inköp från avtalade leverantörer. I kontrollmomentet beskrivs att ekonomichefen för en löpande dokumentation över de leverantörer som inkluderats i bolagets leverantörsdatabas. Resultatet av kontrollen är utan avvikelser.

3.3.4. Stickprov

För YHLAB har det utförts stickprov för varor/tjänsterna måleriarbeten och HVO-fossilfritt bränsle. Från bolaget har vi fått ta del av deras leverantörsreskontra för konto 5070 reparationer och underhåll. Det har endast genomförts ett måleriarbete under 2019 för ett belopp på 41 400 kr. Bolaget står med som avropsberättigad på kommunens ramavtal för måleriarbeten, där leverantören som anlitas ingår.

Vi har även tagit del av deras leverantörsreskontra för konto 1680 vilket innehåller HVO-fossilfritt bränsle.

3.3.4.1 Tabell inköp av HVO fossilfritt bränsle

Leverantörer	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Eco bränsle i Karlshamn AB (Eco bränsle i Sverige AB)	431 988	Ja	75%
Energifabriken	142 337	Nej	25%
Inköp med avtal	574 324	Andel med avtal	75%
Totalt	574 324	Andel utan avtal	25%

Det framgår på uppgift från upphandlingsansvarig att Eco bränsle i Karlshamn har bytt namn till Eco bränsle i Sverige AB. Vilket har uppmärksammats vid förlängning av avtal. Det framkommer även att Eco bränsle i Sverige AB har blivit uppköpt av Energifabriken. De senaste tre inköpen under 2019, oktober, november och december gjorts av Energifabriken. YHLAB har ramavtal med Eco bränsle i Karlshamn AB (numera vid namn Eco bränsle i Sverige AB) inte med Energifabriken. Från bolagets sakavstämning framgår att bolaget nu har upprättat ett överlåtelseavtal gällande upphandlingskontrakt HVO – fossilfritt bränsle med Energifabriken.

3.3.5. Bedömning

Vi bedömer att YHLAB har till stor del en ändamålsenlig inköpsprocess. Det finns en tydlig rutin för när ramavtal ska upphandlas samt det är känt inom organisationen vem som är ansvarig för att upprätta avtal och avropa från dem. Uppföljning av avtalstroheten görs löpande via attest och styrelsen tar del av bolagets interna kontroll gällande följsamhet av ramavtal och inköp från avtalade leverantörer.

Från vårt stickprov har vi noterat att Energifabriken har använts istället för Eco bränsle i Sverige AB som leverantör av HVO fossilfritt bränsle, motsvarande 25 procent av totala de inköpen. De kontroller som gjorts av ECO bränsle i Sverige AB avser enbart den juridiska personen och kan inte utan ett godkännande och eventuellt nya kontroller från beställarens sida överlåtas till annan juridisk person, även om parterna ingår i samma koncern.

Vi bedömer att det saknas objektiva villkor för tilldelning av kontrakt utan förnyad konkurrensutsättning för ramavtal gällande byggservice och el-arbeten.

Upplägget med förnyad konkurrensutsättning efter ett visst belopp är förenligt med LOU och det bedöms positivt att det har tagits med i upphandlingsdokumentet. Dock så bör det framgå hur avrop upp till 500 000 kr fördelas mellan olika leverantörer. Vår bedömning är att det saknas objektiva villkor för tilldelning av kontrakt utan förnyad konkurrensutsättning. Det upplägg som finns nu med fria avrop (godtyckligt val av leverantör) upp till 500 000 kr bedömer vi vara oförenligt med LOU.

3.4. Aktiebolaget Ystadbostäder och Ystad industrifastigheter AB (YBAB och YIAB)

3.4.1. Organisation

I YBAB och YIAB är det totalt 20 anställda med uppdelning 19 anställda på YBAB och en anställd på YIAB. Inom YIAB är det alltså endast en person som kan göra inköp och avropa från ramavtal. På YBAB så finns det två anställda som kan göra specifika inköp och avrop. Sedan finns det fem stycken fastighetsskötare som kan göra inköp från bolagets digitala inköpssystem, Vitec. Från Vitec kan fastighetsskötare endast beställa från leverantörer som har avtal med bolaget och de kan endast beställa den vara som bolaget har avtalat med leverantören. Bolaget använder vid behov kommunens centrala upphandlingsavdelning, till exempel om det finns oklarheter kring avtalsdatabasen eller för att samordna upphandlingar av avtal.

3.4.2. Avrop

Det framgår från intervjuer att en del av bolagets avtal med flera leverantörer för samma vara/tjänst inte har någon rangordning för avrop. Det beskrivs vidare att de vid avrop av större volymer görs en förnyad konkurrensutsättning. Vid kontroll av upphandlingsdokument för el-arbeten framgår att förnyad konkurrensutsättning ska göras vid avrop över 500 000 kr. Det framgår även att ingen minimiomfattning garanteras för upphandlade ramavtalsleverantörer. Det framkommer vid intervjuer att inom flera av bolagets ramavtal med flera leverantörer så är samtliga leverantörer rankade som nummer ett. Från bolagets sakavstämning framförs att särskild fördelningsnyckel innebär att beställaren avropar från den leverantör (en av dem som är antagna i upphandlingen) som beställaren anser bäst kan tillhandahålla det behov man har för den enskilda beställningen.

3.4.3. Uppföljning och avtalstrohet

Då fastighetsskötare endast kan handla från avtalade leverantörer så anses detta vara en säkerhet för att bolaget har en hög avtalstrohet. Från intervjuer framgår att bolaget anser att de har de ramavtal de har behov av och gör inköp från avtalade leverantörer. De framgår att de är medlemmar i HBV³ vilket täcker in en stor del av deras inköp.

Det framgår från intervju att styrelsen inte har haft något större fokus på avtalstrohet den senaste tiden och att avtalstrohet inte har varit en del av deras internkontrollplan.

³ HBV är inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag

3.4.4. Stickprov

För YBAB och YIAB har vi genomfört stickprov för varorna/tjänsterna måleriarbeten och elarbeten. Från bolagen har vi fått leverantörsreskontra med balanskontot 2440 och 30 olika resultatkonton som inkluderar fakturering för målning, golv, övrigt och el. Granskarna har sedan sammanställt fakturor för målning och el enligt nedan.

3.4.4.1 Tabell Stickprov Måleriarbeten

Leverantörer	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Stoby Måleri AB	6 267 310	ja	78%
Heinrich Färg&Måleri AB	189 093	ja	2%
MJ Remaljeringsbolaget	18 500	nej	1%
Skurups Måleri AB	418 816	nej	5%
Stråheds i Anderslöv AB	451 499	ja	6%
Gustaf Dahlqvist Måleri AB	472 958	ja	6%
Syd Måleri i Malmö AB	176 738	ja	2%
Inköp med avtal	7 557 599	Andel med avtal	94%
Totalt	8 004 915	Andel utan avtal	6%

I tabellen ovan redovisas att 94 procent av andelen inköp av måleriarbeten är gjorda från leverantörer med avtal till bolaget. Stoby Måleri AB är den leverantör som har använts mest med 78 procent av samtliga inköp av måleriarbeten. De fem leverantörer som bolagen har avtal med har använts.

3.4.4.2 Avtal måleriarbeten

I upphandlingsdokumentet för ramavtal gällande måleriarbeten framgår följande angående avrop och uppdragsfördelning. Uppdragsfördelning kommer att göras enligt följande princip, någon minimiomfattning garanteras ej:

Uppdrag upp till 500 000 sek kommer att kunna avropas direkt från antagna ramavtalsentreprenör, utan krav på förnyad konkurrensutsättning.

Uppdrag över 500 000 sek ska förnyad konkurrensutsättning ske mellan antagna ramavtalsentreprenörerna

3.4.4.3 Tabell Stickprov El-arbeten

Leverantörer	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Bravida Sverige AB	1 678 868	ja	98%
AS Alarm-Tjänst AB	3760	nej	0,2%
EcoGuard AB	30 388	nej	1,8%
Inköp med avtal	1 678 868	Andel med avtal	98%
Totalt	1 713 016	Andel utan avtal	2%

I tabellen ovan redovisas att 98 procent av andelen inköp av el-arbeten är gjorda från leverantörer med avtal till bolaget. Bravida Sverige AB är den enda leverantör med avtal som har använts under 2019. Utöver Bravida Sverige AB har YBAB och YIAB avtal med fyra ytterligare leverantörer för el-arbeten.

I upphandlingsdokument för el-arbeten är det samma upplägg som är beskrivet för måleriarbeten.

3.4.5. Bedömning

Vi bedömer att YBAB och YIAB till viss del har en ändamålsenlig inköpsprocess. Vi bedömer att YBAB och YIAB har haft en god struktur för att säkerställa en god avtalstrohet i den bemärkelse att de har gjort deras inköp från leverantörer med avtal till bolaget. Dock bedömer vi att rangordningen för avtal med flera leverantörer har varit godtycklig. Det har framkommit från intervjuer att det inte har funnits tydliga anvisningar i avtalen angående vilken leverantör som ska väljas utan de som har fungerat och varit tillgänglig har använts. Det framgår även från våra stickprov att fördelningen av inköp har varit uppdelad så att en leverantör har använts mest frekvent.

Upplägget med förnyad konkurrensutsättning efter ett visst belopp är förenligt med LOU och det bedöms positivt att det har tagits med i upphandlingsdokumentet. Dock så bör det framgå hur avrop upp till 500 000 kr fördelas mellan olika leverantörer. Vår bedömning är att det saknas objektiva villkor för tilldelning av kontrakt utan förnyad konkurrensutsättning. Det upplägg som finns nu med fria avrop (godtyckligt val av leverantör) upp till 500 000 kr bedömer vi vara oförenligt med LOU.

3.5. Aktiebolaget Ystad Saltsjöbad (YSBAB)

3.5.1. Organisation och inköp

Bolaget äger fastigheter som sedan hyrs ut till ett hotell – restaurang och konferensverksamhet. De aktiva i bolaget är VD på 50 procent samt en administrativ tjänst på 25 procent. De framgår från intervjuer att bolaget sköter reparation och utbyggnad av fastigheterna. Vid mindre projekt så är det VD själv som gör förslag på ritningar och sedan kontaktar tre leverantörer för att få prisförslag. Vid större projekt som är över direktupphandlingsgränsen på 615 312 kronor så kontaktas upphandlingschef på Ystads kommun för upphandling av leverantör. Det senaste större projektet som genomfördes var 2014, vid utbyggnad av restaurangen. Mindre reparationer och åtgärder sköts av de som driver hotellverksamheten, sedan fakturerar de bolaget 30 procent av kostnaderna. Det framgår från intervjun att bolaget inte har några ramavtal.

Vid genomgång av inköp från 2019 ser vi att det inte har gjorts några inköp från någon enskild leverantör över direktupphandlingsgränsen 615 312 kronor.

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att YSBAB har en ändamålsenlig inköpsprocess. Vi grundar vår bedömning på att bolaget följer de gemensamma riktlinjer kring inköp som finns för kommunkoncernen.

Bolagets låga omsättning medför att det inte finns något behov för ramavtal i nuläget och bolaget har möjligheten att använda kommunens upphandlingsavdelning vid behov.

3.6. Ystad teateraktiebolag (YTAB)

3.6.1. Organisation och inköp

Inom YTAB arbetar det sex anställda var av en är halvtidsanställd på deras kafé. Det är tre anställda plus VD som gör inköp till bolaget. Där administratören gör enklare inköp av papper, papper och liknande, lokalvårdare gör inköp av städtillbehör och kaféansvarig gör inköp av livsmedel till kafét. VD är ansvarig för större inköp till bolaget och är den person som har det övergripande ansvaret för alla inköp som görs. Från intervju framgår att bolaget har koll på de riktlinjer som finns för upphandling av ramavtal och beloppsgränser för direktupphandling. Vid behov kontaktas upphandlingsavdelningen på Ystads kommun, det kan vara om det ska göras större inköp eller vid frågor om de ramavtal som bolaget är inkluderat på. Vid intervju framgår att YTAB är avropsberättigad på Ystads kommuns ramavtal för måleriarbeten⁴. På uppgift från upphandlingsavdelningen framgår att YTAB ska ha rätt att nyttja en del av Ystads kommuns ramavtalsupphandlingar. Avtal gällande IT-produkter ingår samtliga bolag då kommunens IT-avdelning stöttar bolagen i vissa IT-relaterade tjänster. I kommunens avtalsdatabas finns inget avtal som är tecknat specifikt för Ystad teater, men som nämnt ovan finns möjligheten för dom att avropa på de genomförda upphandlingar där det är angivet avtalsdokumenten.

Dessutom ska lyftas att inköpen för Ystad Teater i många fall är inom direktupphandlingsgränsen och även i många fall under 100 000 kr/år vilket möjliggör direktköp enligt lagstiftningen och enligt kommunens upphandlingsriktlinjer.

Vid genomgång av inköp från 2019 ser vi att det endast finns inköp över direktupphandlingsgränsen för en leverantör, Gunnar Karlsen Sverige AB. Det framgår från kommunens ramavtal med Gunnar Karlsen Sverige AB att Ystad teater är avropsberättigad. Avtalet gäller Konsulttjänst OVK-besiktning och energioptimering.

3.6.2. Bedömning

Vi bedömer att YTAB har en ändamålsenlig inköpsprocess. Vi grundar vår bedömning på att bolaget följer de gemensamma riktlinjer kring inköp som finns för kommunkoncernen.

⁴ Framgår i upphandlingsdokument att bolaget har rätt att nyttja kommunens ramavtal.

4. Sammanfattande bedömning

Vår bedömning är att inköpsprocessen inom dotterbolagen till Ytornet AB fungerar väl med tydliga riktlinjer och ansvar för upphandlingar, inköp och avrop. Vi har i de stickprov som vi genomfört inom ramen för granskningen observerat en överlag god avtalstrohet inom bolagen. Det system som Ystadbostäder har med inköp via e-handel är en framgångsfaktor för att nå en hög avtalstrohet.

I granskningen har vi dock observerat att det finns brister som behöver åtgärdas för att uppnå en ändamålsenlighet gentemot lagen om offentlig upphandling. Vår bedömning grundar sig på att det saknas objektiva villkor för avrop i några av bolagens ramavtal. I de upphandlingsdokument som vi har tagit del av framgår att det görs fria avrop upp till 500 000 kr i ramavtal för byggservice, måleriarbeten och el-arbeten. Vi bedömer att det saknas en mekanism i dessa ramavtal som säkerställer att tilldelning sker på ett objektivet sätt. Därmed finns det en risk inom ovan nämnda ramavtal att leverantörer väljs på ett godtyckligt sätt och att det inte är tydligt för leverantörer på vilka grunder som valen görs. Detta bedömer vi går emot den grundläggande transparensprincipen⁵ om öppenhet och förutsebarhet i upphandlingar.

Revisionsfrågor	Svar
Finns det tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas och vilken/vilka funktion/er som har ansvar för den interna kontrollen vid inköp och avrop? Är dessa kända i organisationen?	Ja det finns tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas. Vid behov har samtliga bolag möjlighet att rådfråga kommunens upphandlingsavdelning. Riktlinjer och rutiner är tillgängliga och kända för de roller inom bolagen som har ansvar för inköp och upphandlingar.
Säkerställer bolaget att de avtal som har upprättats efterlevs? Hur ser köptroheten ut inom ett par olika områden?	Överlag så finns det en god struktur och organisation i bolagen för att säkerställa att avtalen efterlevs. I våra stickprov observerades att de leverantörer som har avtal i stor utsträckning används.
Genomförs en egen utvärdering av köptroheten av ansvariga i kommunen?	I Ystad Hamn Logistik AB:s internkontrollplan för 2019 ingår ett kontrollmoment av följsamhet till ramavtal och inköp av avtalade leverantörer. I Ystad Energi AB:s internkontrollplan för 2019 så ingår kontroll av deras inköpsrutin och avtalshantering.
Hur följer bolagens styrelse avtalstroheten?	Ystad Hamn och Logistik AB:s och Ystad Energi AB:s styrelser följer avtalstroheten via internkontroll. För resterande bolag finns inget uppdrag från styrelsen kring avtalstrohet.

⁵ De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper som har sin grund i EU-rätten.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi samtliga bolag att:

- ▶ Säkerställa att det finns objektiva villkor för avrop på ramavtal. Detta bör åstadkommas med en tydligare rangordning och/eller fördelningsnyckel för avrop på avtal.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Aktiebolaget Ystadbostäder, Ystads Industrifastigheter Aktiebolag och Ystad Hamn Logistik Aktiebolag att:

- ▶ Ta fram en riktlinje kring avrop på ramavtal.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Ystad Energi AB, Ystad Energihandel AB och Ystad Hamn Logistik Aktiebolag att:

- ▶ Utvärdera möjligheten att utöka inköp via e-handelssystem

Malmö den 5 maj 2020

Jakob Smith
EY

David Maxe
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Upphandlingsansvarig på kommunen
- ▶ VD Ystad Energi AB & Ystad Energihandel AB
- ▶ Administrativ chef Ystad Energi AB & Ystad Energihandel AB
- ▶ VD Ystad Hamn Logistik Aktiebolag
- ▶ VD Aktiebolaget Ystadbostäder & Ystad industrifastigheter Aktiebolag
- ▶ VD Aktiebolaget Ystad Saltsjöbad
- ▶ VD Ystad Teateraktiebolag

Medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Jakob Smith, EY
- ▶ David Maxe, EY

Dokument:

- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy
- ▶ Inköpsprocessen i Ystads kommun
- ▶ Rutiner vid direktupphandling
- ▶ Riktlinjer vid direktupphandling
- ▶ Aktuella avtal – avtalsdatabasen (2020-03-13)
- ▶ Attestreglemente Ystadbostäder
- ▶ Internkontrollplan, samtliga bolag
- ▶ Instruktion för avrop, YEAB
- ▶ Beloppsgränser, YEAB
- ▶ Attestpolicy, YHLAB
- ▶ Leverantörsreskontra för stickprov från bolagen
- ▶ Upphandlingsdokument, Byggservice, EI-service och måleriarbeten
- ▶ Anbudsprotokoll och beställningar från YEAB