

Granskning av inköp och upphandling

Uppsala kommun arenor och fastigheter AB

December 2023

Magdalena Bergfors




Sofie Plomé Sundqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala kommun arenor och fastigheter 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	
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 kommun arenor och fastigheter AB:

- Slutföra det arbete som pågår med att upprätta bolagsinterna styrande och stödjande dokument inom området.
- 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	3
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Mål och riktlinjer	5
Bolagets beslutsorganisation	6
Uppföljning och utvärdering	8
Samlad bedömning	10
Rekommendationer	10

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 kommun arenor och fastigheter 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. 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 offentlig upphandling (2016:1145) 19a:15
- 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.

De 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 kommun arenor och fastigheter AB omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen 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 § 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 kontakt med företrädare för Uppsala kommun arenor och fastigheter AB framgår att bolaget tillämpar kommunens styrdokument inom området, vilka medarbetarna har tillgång till via bolagets intranät. Vidare framkommer att bolaget tillämpar *ABT 06 Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten* av Byggandets kontraktskommitté. Inom bolaget pågår det ett arbete med att ta fram en egen strategi för upphandling och inköp.

I bolagets *Affärsplan och budget 2023-2025* (antagen av styrelsen 2023-01-30 § 6) nämns att bolaget arbetar för att stärka bolagets samarbete med kommunen samt med att upprätta processer för avtal och upphandlingar.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget innan sommaren påbörjade ett arbete med att ta fram en vägledning som beskriver bolagets

arbetssätt kopplat till värdegrund och hur de samverkar med leverantörer. De intervjuade berättar även att det pågår ett arbete med att ta fram en flerårig upphandlingsplan.

Vidare framgår av intervjun att bolaget arbetar med att värna om sund konkurrens genom att bland annat skicka ut "Request for information" via upphandlingssystemet, som kommunens upphandlingsavdelning svarar för.

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 tillämpar *ABT 06 Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten*.
- Bolaget har påbörjat ett arbete med att upprätta stödjande dokument, såsom processer för avtal och upphandlingar, en vägledning för bolagets arbetssätt kopplat till värdegrund och samverkan med leverantörer samt med att ta fram en flerårig upphandlingsplan.

Vi ser positivt på att det pågår ett arbete med att upprätta bolagsinterna styrande och stödjande dokument inom området och uppmuntrar bolaget att slutföra och fastställa dessa. Detta för att tydliggöra hur arbetet ska bedrivas inom bolaget och för att tydliggöra kravställan mot leverantörer.

Bolagets beslutsorganisation

Revisionsfråga 2: Är beslutsorganisationen inom bolaget tydlig?

lakttagelser

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 2023-02-07 § 6), *Instruktion för verkställande direktör* (beslutad av styrelsen 2022-06-22) och *Delegations- och attestinstruktion* (beslutad av VD 2021-12-20).

Utifrån styrelsens arbetsordning är styrelsen ansvarig för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Gränsdragningen mellan styrelsens och VDs beslutskompetens och uppgifter regleras vidare i VD-instruktionen.

Av VD-instruktionen framgår att VD bland annat ska iaktta vad som följer av kommunens styrande dokument som genom ägardirektiv görs bindande för bolaget samt styrelsens styrande dokument. VD har även utifrån instruktionen i uppdrag att tillse att styrelsen löpande erhåller information om ärenden såsom uppsägning av väsentliga avtal och status för bolagets upphandlingar.

I delegations- och attestinstruktionen anges vilka inom bolaget som har getts attesträtt avseende bland annat inköp.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framgår att bolaget består av fyra affärsområden och två avdelningar. Områdeschef och affärschef har budgetansvar som delegeras vidare till enhetschefer för inköpsbeslut, förutsatt att avtal finns. Om det inte finns något avtal för det som ska köpas in ska kontakt tas med ledningskoordinator som i sin tur tar kontakt med kommunens upphandlingsenhet. I nuläget uppges VD ha ett stort ansvar vad gäller beställningar, varför det pågår ett arbete med att se över hur delegeringen ska se ut.

Vidare framkommer av intervjun att bolaget tidigare haft både en inköp- och upphandlingsansvarig och en upphandlare via kommunen. Inköps- och upphandlingsansvarig har avslutat sin tjänst och bolaget utvärderar därför nu processen. Processen anses fungera bra utifrån ett upphandlingsperspektiv. Däremot anser bolaget att det finns utvecklingsmöjligheter utifrån ett bolagsperspektiv, då bolag anses ha andra behov jämfört med en kommun och en annan affärslogik som även måste tas i beaktning. Om processen ska fortsätta på samma sätt anser de intervjuade att kommunens samtliga bolag behöver inkluderas. Detta då det upplevs som konstigt att kommunen arbetar på ett särskilt sätt mot enbart ett av bolagen. Därtill uppges bolaget vara i behov av en upphandlings- och inköpsstrateg, vilket troligen kommer att anställas.

De intervjuade berättar vidare att bolaget är med i princip alla av kommunens ramavtal samt att direktupphandling i huvudregel sker via kommunens upphandlingsenhet.

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 kommun arenor och fastigheter AB såsom arbetsordning för styrelsen, VD-instruktion samt delegations- och attestinstruktion.

Vid eventuella förändringar i processen för inköp och upphandling är det viktigt att styrelsen säkerställer att förändringarna speglas i bolagets styrande och stödjande dokument.

Uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 3: 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* (antagen av styrelsen 2023-01-30 § 6) redovisas risker kopplat till avtalshantering, efterlevnaden av kommunens riktlinjer för upphandling, interna processer och rutiner samt till kommunens policy avseende mutor, jäv och representation. Kontrollerna ska ske löpande och innefattar kontroll av befintlig dokumentation, kännedom om riktlinjer, bevakning av avtalsdatabas och stickprov av avtal.

Av dokumentet *Avrapportering av internkontrollplan per april 2023* (daterad till 2023-05-02, anges inte om/när den avrapporterats till styrelsen) framgår att bolaget har bevakat risker kopplat till granskningsområdet. Bolagets kontroll av rutiner för att uppdatera och dokumentera avtal med kund är genomförd med anmärkningar. För att åtgärda bristerna uppges att bolaget under året ska påbörja arbetet med att ta fram riktlinjer, rutiner och dokumentation. Resultatet ska sedan beslutas av ledning. Bolagets kontroll av avtalshantering är även genomförd med en mindre anmärkning där bolaget som åtgärd ska ta fram en upphandlingsstrategi samt implementera rutiner för att uppdatera och dokumentera avtal med leverantörer.

Inom ramen för granskningen har även en genomgång av styrelsens protokoll för 2023 genomförts. Genomgången visar att styrelsen vid ett flertal tillfällen fått information samt fattat beslut kopplat till inköp och upphandling.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framgår att huvuddelen av de avtal som bolaget tillämpar är kommunövergripande. Kommunens upphandlingsenhet genomför registerkontroller samt följer statistik kring upphandlade avtal. Bolaget genomför således inte någon egen systematisk uppföljning av avtal eller direktupphandlingar, med

undantag för stickprov av de tio största avtalen. De intervjuade uppger att det pågår ett arbete med att systematisera uppföljningsarbetet.

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 är delvis tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Bolaget har under 2023 följt upp rutiner och processer kopplat till inköp och upphandling inom ramen för internkontrollplanen 2023. Uppföljningen har noterat avvikelser som krävt vidare åtgärder.
- Det sker i övrigt ingen tydlig systematisk uppföljning och utvärdering inom området.

Vi ser positivt på att bolaget har påbörjat ett arbete med att systematisera uppföljningsarbetet.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala kommun arenor och fastigheter 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 kommun arenor och fastigheter AB:

- Slutföra det arbete som pågår med att upprätta bolagsinterna styrande och stödjande dokument inom området.
- 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 kommun arenor och fastigheter 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.