

Granskning av inköp och upphandling

Uppsalahem Aktiebolag

December 2023

Magdalena Bergfors





Sofie Plomér Sundqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsalahem Aktiebolag 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 och 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.	Ja 

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

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 Uppsalahem Aktiebolag.

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 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.

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.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

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

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

Granskningsresultat

Uppsalahem Aktiebolag 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 dels för att 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 plast.

I bolagets *Affärsplan 2023-2025* (godkänd av styrelsen 2023-01-25 § 10) anges, kopplat till fullmäktiges mål om att säkra en stark ekonomi och värna välfärden, att bolaget, som huvudprincip, konkurrensutsätter varje inköp och i de fall det är lämpligt tecknar ramavtal för längre perioder. I planen anges även under samma mål att bolaget i sina upphandlingar ställer hållbarhetskrav och att deras större avtalsområden följs upp under avtalsperioden för att säkerställa att leverantörerna har uppfattat och kunnat uppfylla de krav som ställts. Utöver detta anger bolaget, kopplat till fullmäktiges mål om att leda klimatomställningen, att bolaget använder upphandling som ett strategiskt verktyg för att utveckla den sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarheten i bolagets hela värdekedja.

I kontakt med företrädare för Uppsalahem Aktiebolag framgår att bolaget tillämpar kommunens policy och riktlinjer för upphandling. Därtill har bolaget upprättat bolaginterna processkartor och processdefinitioner samt tagit fram mallar och

utbildningsmaterial kopplat till området inköp och upphandling. Som exempel kan nämnas processkartor över upphandling, upphandling av ramavtal, upphandling av byggtreprenader, avrop mot befintliga ramavtal, engångsköp av varor och tjänster, direktupphandling, förvalta och följa upp ramavtal samt processdefinitioner av direktupphandling och upphandling av ramavtal.

Utöver ovan nämnda stöddokument har bolaget tagit fram en uppförandekod för leverantörer, en uppförandekod gällande mutor och korruption, en beskrivning av avtalsägares roll och ansvar samt rutiner för inköp under 100 000 kronor, direktupphandling, hållbarhetskrav i upphandling, hållbarhetsrevision och jämställdhetskrav i upphandling. Det finns även formulär/protokoll för anbud, direktupphandling och upphandlingsstartmöten.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolagets kvalitetsansvarig har hjälpt till med framtagandet av processbeskrivningar och processdefinitioner. Övriga stöddokument har inköpsenheten tagit fram med undantag för uppförandekoden mot mutor som tagits fram av bolagsjuristen. Vidare framkommer att bolaget årligen genomför en workshop för att se om dokumenten är i behov av revidering. Som ett led i detta har bolaget bestämt att beställningsprocessen ska förtydligas.

Företrädare för bolaget berättar att de arbetar med att värna om sund konkurrens utifrån att de för dialoger med leverantörer vid nya projekt samt deltar tillsammans med kommunen på näringslivsdagar där diskussioner förs om hur upphandlingar fungerar och där näringslivet får komma och presentera sig.

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 samt dess stödmaterial inom området.
- Bolaget har även tagit fram flertalet stödjande dokument inom området, såsom bolagsinterna processkartor, processdefinitioner, uppförandekoder, rutiner och rollbeskrivningar.

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 *Delegationsordning/ Arbetsordning för Uppsalahemkoncernen* (fastställd av styrelsen 2023-02-23 § 29), *Attestordning* (fastställd av styrelsen 2023-01-25 § 13), *Attestrutin* (fastställd av styrelsen 2023-01-25 § 13) och *Attest- och beställningsförteckning* (beslutad av VD 2023-09-12).

Delegationsordningen tillika arbetsordningen beskriver ansvarsfördelningen mellan styrelse och VD samt innehåller styrelsens arbetsordning, VD-instruktion och rapportinstruktion. Av dokumentet framgår bland annat att styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter. Styrelsens ansvar omfattar exempelvis att kontrollera attestinstruktion en gång om året samt att godkänna upphandlingar med total anbudssumma överstigande 10 miljoner kronor.

I attestrutinen anges att bolagets attestbestämmelser beskrivs i tre dokument; i attestordningen, i attestrutinen samt i attest- och beställningsförteckningen inklusive fullmaktsförteckningen. Attestordningen reglerar hur attesteringen ska gå till inom bolaget, attestrutinen konkretiserar bestämmelserna, attest- och beställningsförteckningen redovisar vilken attesträtt som är knuten till vilken befattning.

Av bolagets beskrivning av avtalsägarens roll och ansvar framgår att upphandlingsansvaret för alla annonserade upphandlingar åligger ekonomiavdelningen. Inköpsenheten beskrivs som ett stöd för hela koncernen och som huvudansvarig för att det finns tecknade ramavtal/avtal och att dessa upphandlas i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Avtalsägaren/experten beskrivs som ett stöd till inköpsenheten när olika ramavtal/kontrakt ska upphandlas, med fokus på de tekniska bitarna.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att inköpsenheten består av två upphandlare och en inköpsansvarig. Enheten utgör en del av ekonomiavdelningen och leds av en ekonomichef. Ansvarsfördelningen anses i stort vara tydlig utifrån de rollbeskrivningar som finns.

Vidare framkommer i genomförd intervju att bolaget deltar i koncerngemensamma upphandlingar när det är möjligt och genomför själva upphandling utifrån bolagsspecifika behov. Bolaget deltar i det uppföljningsnätverk som kommunen skapat för att ge bolagen möjlighet att träffas och dela erfarenheter med andra allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Bedömning

Är beslutsorganisationen inom bolaget tydlig?

Ja.

Vår bedömning är att beslutsorganisation inom bolaget är tydlig. Bedömningen baseras på följande:

- Det finns styrande och stödjande dokument som beskriver beslutsorganisationen i Uppsalahem Aktiebolag, såsom delegationsordning/arbetsordning, attestordning, attestrutin, attest- och beställningsförteckning samt beskrivning av avtalsägarens roll.

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.

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

Stickprov	Ref.nummer	Upphandlingsform	Bedömning
1	UH 2022-000033	Öppet förfarande	Upphandlingen bedöms korrekt utförd.
2		Direkt- upphandling	Upphandlingen bedöms 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	A-03-2022	91 560 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
2	A-03-2022	19 620 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 2023-01-25 § 10) redovisas risker kopplat till efterlevnaden av ställda hållbarhetskrav vid upphandlingar, fel vid inköp och upphandling, att medarbetare och leverantörer bryter mot bolagets uppförandekod samt att leverantören fakturerar ett högre pris än vad som avtalats. Finansiella kontroller ska genomföras tertialvis via stickprovskontroll och uppföljning av leverantörstrohet. Efterlevnaden av ställda hållbarhetskrav ska följas upp via stickprov av leverantörsrevisioner samt via avstämningsmöten med leverantörer på halvårsbasis. Medarbetarnas efterlevnad av uppförandekod ska följas upp tertialvis, medan leverantörer ska följas upp årligen.

I uppföljningen av internkontrollplan 2023 (daterad till 2023-09-20) redovisas ett antal mindre felaktigheter som anges ha rättats till. Uppföljning uppges vidare ske med leverantör gällande åtgärder för att hantera identifierade avvikelser.

I den bolagsinterna processdefinitionen av direktupphandling framgår att årlig mätning och uppföljning ska göras av upphandlingar och att återkoppling ska ske till de beställare som inte har följt processen. Om maxbeloppet har uppnåtts i upphandlingen ska köpet avbrytas. I processkartan för förvaltning och uppföljning av ramavtal nämns att bolagets inköpsenhet genomför stickprovskontroll på avtalsvillkor, har uppföljningsmöten med leverantörer samt tar fram åtgärdsplaner vid eventuella avvikelser. I rutinen för hållbarhetskrav i upphandling framgår att hållbarhetsavdelningen årligen genomför hållbarhetsrevisioner för utvalda leverantörer enligt bolagintern rutin.

Utöver detta tar inköpsenheten fram ett bolagsinternt nyhetsbrev inom området upphandling och inköp, i vilket de bland annat redogör för nya leverantörer, ramavtal och mätningar av direktupphandlingsprocessen.

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

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framgår att bolaget genomför kontroller av anbuden när de inkommer samt nyttjar mallar för upphandlingar för att säkerställa att kraven är densamma. Inom bolaget har även fakturagranskning testats på fakturanivå via analysverktyget "Decimalen". Därtill kontrollerar bolaget de tio största fakturorna per månad för att följa kedjan från faktura till underlag samt följer upp direktupphandlingar och förnyad konkurrensutsättning. Bolaget kontrollerar dagligen ett flertal parametrar kopplat till de dagliga leverantörsbetalningarna, exempelvis om leverantörerna finns på någon varningslista eller om de omfattas av några sanktioner.

Bedömning

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

Ja.

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

- Bolaget har under 2023 följt upp rutiner och processer kopplat till inköp och upphandling inom ramen för internkontrollplanen 2023.
- Bolaget har rutiner och processer kopplat till uppföljningen av inköp och upphandling, exempelvis årlig mätning och uppföljning av upphandlingar samt fakturagranskning.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsalahem Aktiebolag 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 och med tillräcklig intern kontroll.

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 Uppsalahem Aktiebolag 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.