

# Granskning av inköp och upphandling

**Uppsala Konsert och Kongress AB**

December 2023

*Magdalena Bergfors*




*Sofie Plomér Sundqvist*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Konsert och Kongress 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 Konsert och Kongress AB:

- Säkerställer att det av styrande dokument framgår vilken funktion inom bolaget som fastställt dokumenten och när.
- Utveckla formerna för uppföljning och utvärdering, bland annat genom löpande uppföljning av avtal och direktupphandlingar, exempelvis inom ramen för internkontrollplanen.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
<b>Granskningsresultat</b>	<b>5</b>
Mål och riktlinjer	5
Bolagets beslutsorganisation	6
Uppföljning och utvärdering	8
<b>Samlad bedömning</b>	<b>10</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>10</b>

# 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 Konsert och Kongress 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 Konsert och Kongress 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 plast.

I bolagets *Affärsplan och budget 2023-2025* (fastställd av styrelsen 2023-01-25 § 7) anges att styrelsen som åtgärd, kopplat till kommunfullmäktiges mål om ett välmående näringsliv och fler jobb, ska inleda en rad samarbeten med lokala kulturaktörer som får bättre möjligheter att skapa verksamhet på Uppsala Konsert och Kongress, vilket ska ge ökade utvecklingsmöjligheter för lokala aktörer. Som en av indikatorerna till målet mäts andelen inköp från lokala leverantörer av råvaror och livsmedel. Därtill ska bolaget, kopplat till fullmäktiges mål om att Uppsala ska leda klimatomställningen, ställa krav på miljömärkningar i upphandlingar.

I kontakt med företrädare för Uppsala Konsert och Kongress AB framgår att bolaget tillämpar kommunens policy och riktlinjer för upphandling och inköp samt kommunens instruktion för förnyad konkurrensutsättning. Därtill har bolaget upprättat bolaginterna rutiner för delegationsbeslut och attestbeskrivning till leverantörsfakturor samt flertalet

mallar gällande direktupphandlingens olika faser (inbjudan, obligatorisk dokumentation, kontrakt, avtal och tilldelningsbeslut). Vi noterar att datum för framtagande samt beslutsinstans inte är angivet i flera av de bolagsinterna dokumenten. De dokument som är daterade är framtagna under 2023.

Utöver ovan nämnda stöddokument, finns i bolagets personalhandbok information om alla riktlinjer som gäller upphandling och inköp. Samtliga medarbetare och chefer uppges ha tillgång till personalhandboken som innehåller information om avtal, beloppsgränser för inköp, processbeskrivningar av inköp och direktupphandling samt förnyad konkurrensutsättning. Av informationen framgår bland annat att bolagets medarbetare vid direktupphandling ska tillfråga minst tre leverantörer vid inköp över 100 000 kronor. Om bara en leverantör lämnar anbud ska medarbetaren se över om kravställen kan ändras på något sätt för att möjliggöra för fler anbud, givetvis utan att det behov som ska tillgodoses påverkas. I handboken framgår inte när de olika delarna senast uppdaterades.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget arbetar med att värna om sund konkurrens genom att delta på de leverantörsträffar som kommunens upphandlingsenhet arrangerar.

### *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 instruktion för förnyad konkurrensutsättning.
- Bolaget har även tagit fram ett flertal stödande dokument inom området, såsom rutiner för delegationsbeslut och attestbeskrivning till leverantörsfakturor, flertalet mallar gällande direktupphandlingens olika faser samt vägledningen som finns i personalhandboken.

### **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* (antagen av styrelsen 2023-01-25 § 7), *Instruktion för verkställande direktör* (antagen av styrelsen 2023-01-25 § 7 ) och *Attestinstruktioner* (antagen av VD 2020-10-01).

Utifrån styrelsens arbetsordning är styrelsen ansvarig för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter.

VD-instruktionen redogör bland annat för de ansvar och uppgifter som tillfaller VD utifrån lagstiftning samt tydliggör VD:s roll i förhållande till styrelsens. Av instruktionen framgår vidare att VD ansvarar för att ingå, för den löpande driften, erforderliga enskilda avtal där bolagets åtaganden inte överstiger 1 miljon kronor eller i övrigt är av större betydelse.

I attestinstruktionerna anges olika typer av attester samt vilka funktioner/personer som tilldelats respektive typ.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget inte har en särskild avdelning för upphandling utan att respektive mellanchefer har mandat att genomföra upphandlingar.

De intervjuade berättar att bolaget tar hjälp av kommunens upphandlingsenhet vid upphandlingar överstigande 700 000 kronor. Detta görs via en blankett som finns på kommunens intranät. Bolaget utformar sedan kravställan och upphandlingsenheten ansvarar den fortsatta processen. Bolaget genomför däremot direktupphandlingar på egen hand.

### *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 Uppsala Konsert och Kongress AB såsom arbetsordning för styrelsen, instruktion för VD och attestinstruktioner.



## 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* (godkänd av styrelsen 2023-01-25 § 7) redovisas risker kopplat till felaktiga utbetalningar, kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv samt överskridande av upphandlingsgränser eller misstag med att använda leverantörer där avtal löpt ut. Som kontrollmetod för felaktiga utbetalningar nämns kontroll av månatligt löneunderlag och attestering av fakturor medan kontroller avseende oegentligheter, mutor och jäv mer är utformat som förebyggande arbete i form av bland annat utbildningar. Kontroll av upphandlingsgränser sker via kontroll i upphandlingssystemet.

I uppföljningen av internkontrollplanen för 2022 (daterad till 2022-12-02) finns även riskerna med felaktiga utbetalningar och oegentligheter med, där anmärkning har redovisats kopplat till utbetalningar. Åtgärder har därav vidtagits i form av förtydliganden till alla ansvariga chefer om att inga utbetalningar utanför bolagets digitala system får genomföras. Vi har i granskningen inte tagit del av någon uppföljning av internkontrollplanen för 2023.

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 kontakt med företrädare för bolaget framgår att bolagets avtalsdatabas är kopplat till systemet Inyett som bevarar och visar om olika leverantörer har ett avtal eller inte samt till vilka beloppsgränser. Två gånger om året sammanställer bolaget en Excellfil med gällande avtal som skickas ut till alla chefer för genomgång. Bolaget uppges även vara med i ett nätverk om avtalsuppföljning med andra av kommunens bolag samt kommunens upphandlingsenhet. Enligt de intervjuade genomför bolaget även stickprov på om leverantörer följer avtalade priser.

### *Bedömning*

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

Delvis.

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

- Bolaget har under 2023 planerat att följa upp rutiner och processer kopplat till inköp och upphandling inom ramen för internkontrollplanen 2023. Vi noterar att en uppföljning av 2022 års internkontrollplan, men vi har i granskningen inte kunnat se att någon uppföljning skett under 2023.
- Granskningen visar att bolaget genomför kontroller via Inyett och ser över gällande avtal två gånger per år.
- Det sker i övrigt ingen tydlig systematisk uppföljning och utvärdering inom området.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Konsert och Kongress 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 Konsert och Kongress AB:

- Säkerställer att det av styrande dokument framgår vilken funktion inom bolaget som fastställt dokumenten och när.
- 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 Konsert och Kongress 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.