

Granskning av inköp och upphandling

Uppsala Parkeringsaktiebolag

December 2023

Magdalena Bergfors




Sofie Plomér Sundqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Parkeringsaktiebolag 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 Parkeringsaktiebolag:

- Utveckla formerna för uppföljning och utvärdering, framförallt för direktupphandlingar.

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 Parkeringsaktiebolag.

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/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

Uppsala Parkeringsaktiebolag 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 2023-01-26 § 9) anges att styrelsen, kopplat till uppdraget om att utveckla digitala välfärdstjänster, vid upphandlingar ska ställa krav på att tjänsterna utformas och digitaliseras i möjligaste mån.

I kontakt med företrädare för Uppsala Parkeringsaktiebolag framgår att bolaget tillämpar kommunens policy, riktlinjer för upphandling och inköp samt kommunens regelverk avseende mutor och jäv. Vid inköp och upphandling som understiger direktupphandlingsgränsen följer bolaget kommunens riktlinjer inom området. Vid direktupphandling använder bolaget de mallar och dokument som kommunens upphandlingsenhet tagit fram. Stödmaterialen finns att tillgå via kommunens intranät. Av utdrag från kommunens intranät framgår att materialet omfattar information om

processen för direktupphandling samt stöddokument kopplat till dokumentation, inbjudan, tilldelningsbeslut, kontrakt och avtal.

Bolaget har även tagit fram en bolagintern mall för avrop från ramavtal samt rutiner för beställning av möbler och hårdvara. Samtliga stöddokument är framtagna under 2023, beslutsinstansen är inte angiven.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget även använder kommunens mallar inom upphandling och inköp. De intervjuade berättar vidare att bolaget deltar på upphandlingsenhetens näringslivsträffar i syfte att främja det lokala nätverket samt genomför "Request for information" dialoger.

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 några stödande dokument inom området, såsom mall för avrop från ramavtal samt rutiner för beställning av möbler och hårdvara.

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* (fastställd av styrelsen 2023-01-26 § 7), *VD-instruktion* (fastställd av styrelsen 2023-01-26 § 7) och *Attest- och delegationsordning* (fastställd av styrelsen 2023-01-26 § 7).

Utifrån styrelsens arbetsordning är styrelsen ansvarig för bolagets organisation och förvaltningen 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 bland annat att VD har attesträtt för bolagets utbetalningar enligt attest- och delegationsordningen samt ansvarar för att rutiner finns upprättade för att fastställa ansvar för attest och behörighetskontroll.

Attest- och delegeringsordningen har till syfte att visa vem som är ansvarig för beslut med ekonomiska konsekvenser samt anger riktlinjer för kontrollverksamheten. I dokumentet finns bland annat beskrivningar av beställnings- och attesträtt samt delegations- och attestnivåer för olika befattningar.

I kontakt med företrädare för Uppsala Parkeringsaktiebolag framgår att bolaget tar hjälp av kommunens upphandlingsenhet vid inköp över direktupphandlingsgränsen samt vid entreprenadupphandlingar i de fall ramavtal saknas. Enheten bistår bolaget under hela upphandlingsprocessen, från kravställan till avtalstilldelning. Bolaget deltar även i ramavtalsupphandlingar som upphandlingsenheten initierat.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att det inte finns någon särskild funktion som ansvarar för upphandlingar inom bolaget utan det är bolagets medarbetare som utgör kravställare. Totalt uppges tio personer arbeta med upphandling och inköp.

De intervjuade berättar att bolaget, utöver upphandlingsenheten, även kan avropa upphandlare via ramavtal. Samarbetet mellan bolaget och kommunen anses i stort fungera väl

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 Parkeringsaktiebolag såsom arbetsordning för styrelsen, VD-instruktion samt attest- och delegeringsordning.

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 2023-01-26 § 9) redovisas risker kopplat till upphandling, inköp och avtal. Kontrollmomenten innefattar bland annat löpande inköpskontroll mot upphandlade avtal samt att avtal efterlevs och är tecknade av behörig person i enlighet med attestordning.

I uppföljningen av internkontrollplan per augusti 2023 (godkänd av styrelsen 2023-09-14) redovisas inga avvikelser.

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

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget granskar fakturor innan de betalats. Därtill genomför de dialoger med leverantörer för att se till att fakturorna blir på det sätt de önskar för att bland annat kunna säkerställa spårbarhet mellan faktura och avtal/beställning. Bolaget för även dialog med kommunens upphandlingsenhet om hur de kan förbättra uppföljningen.

Vidare framkommer i kontakt med bolaget att antalet direktupphandlingar är få och att behov av systemstöd för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids därför är litet. Bolaget menar att de istället genomför manuella kontroller, men granskningen har inte kunnat visa att det finns kontroller utöver de som redovisas inom ramen för internkontrollplanen och därmed inte några som säkerställer att gränsen inte överskrids.

Utöver detta berättar de intervjuade att bolaget medverkar i ett nätverk inom koncernen där diskussioner förs kring upphandling och inköp samt kring problem med leverantörer.

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.
- Det sker i övrigt ingen tydlig systematisk uppföljning och utvärdering inom området.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Parkeringsaktiebolag 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 Parkeringsaktiebolag:

- Utveckla formerna för uppföljning och utvärdering, framförallt för direktupphandlingar.

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 Parkeringsaktiebolag 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.