

Granskning av inköp och upphandling

Uppsala Kommun Skolfastigheter AB

December 2023

Magdalena Bergfors





Sofie Plomér Sundqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Kommun Skolfastigheter 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	
Genomförs upphandling enligt lag och bolagsinterna direktiv?	Delvis	
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 Skolfastigheter AB:

- Säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med *Riktlinjer för upphandling och inköp*.
- Säkerställa att tecknade avtal framgent upphör per automatik efter avtalsperiodens utgång.
- 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	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Mål och riktlinjer	5
Bolagets beslutsorganisation	6
Efterlevnad och genomförande	8
Uppföljning och utvärdering	9
Samlad bedömning	12
Rekommendationer	12

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 Skolfastigheter 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. 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.

Den 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 Skolfastigheter 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 Skolfastigheter AB framgår att bolaget tillämpar kommunens styrdokument för upphandling och inköp. Därtill har bolaget upprättat bolagsinterna styrande och stödjande dokument såsom en policy/riktlinje för upphandling av entreprenader i investeringsprojekt, instruktioner för att förbereda upphandling, skapa upphandlingsdokument, annonsera upphandling och hantera inkomna anbud, kvalificera, utvärdera och tilldela anbud, avbryta upphandling, hantera överprövning av upphandling samt instruktioner för att skriva kontrakt och avslut.

Bolaget har utöver detta tagit fram administrativa rutiner för upphandlingskonsulter, mall för genomförandeplan och för kvalificering och utvärdering, en beskrivning av roller i samband med upphandling samt ett flertal processkartor kopplat till granskningsområdet.

För direktupphandlingar finns framtagna riktlinjer, processkartor samt mallar för anbudsformulär, inbjudan, direktupphandling under 100 000 kronor och tilldelningsbeslut.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att vissa avgränsningar görs vid tillämpningen av kommunens policy och riktlinjer, främst kopplat till investeringsprojekt och de hållbarhetsriktlinjer som finns då efterlevnaden av dessa innebär stora fördyringar. Kravställan för hållbarhet beskrivs således som ett utvecklingsområde för bolaget, där det anses vara nödvändigt att kraven anpassas utifrån bolag. Det anses även finnas ett behov av att tydliggöra vem som har helhetsansvaret för hållbarhetsarbetet inom bolaget.

Av policyn för upphandling av entreprenader framgår att den beslutats av bolagsledningen (2022-11-24). Övriga bolagsinterna dokument anges ha tagits fram av avdelningen för inköp och upphandling.

Företrädare för bolaget berättar att de arbetar med att värna om sund konkurrens genom att inte begränsa utbudet, exempelvis genom att inte sätta för höga omsättningskrav. Därtill har bolaget bjudit in leverantörer för att ställa frågor om anbud och bolagets arbetssätt vid upphandling. Nyligen genomfördes även ett möte inom bolaget kring hur de ska arbeta med "Request for information" under första kvartalet 2024. Avtalscontroller ska också föra en löpande dialog med de leverantörer som bolaget har ramavtal med.

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 har även tagit fram ett flertal styrande och stödande dokument inom området, såsom riktlinjer för direktupphandlingar, policy/riktlinje för upphandling av entreprenader i investeringsprojekt samt flera administrativa rutiner, mallar och processkartor.

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 2023-01-23 § 11), *Instruktion för verkställande direktör* (antagen av styrelsen 2023-01-23 § 12) och *Attestinstruktion* (antagen av styrelsen 2023-01-23 8).

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 bland annat har attesträtt för bolagets utbetalningar och ansvarar för att rutiner finns upprättade för att fastställa ansvar för attest och behörighetskontroll.

Attestinstruktionen har till syfte att visa vem som är ansvarig för beslut som får ekonomiska konsekvenser samt se till att beslut fattas på rätt nivå. I bilaga till instruktionen finns en lista med fastställd attesträtt för respektive befattning samt en fastställd attesträtt för enskilda befattningar som tilldelats vissa budgetområden.

I bolagets beskrivning av roller i samband med upphandling tydliggörs roll- och ansvarsfördelningen mellan VD, styrgrupp, kravställare, arbetsgrupp, upphandlare, avtalsägare och ombud. Det är exempelvis VD som ansvarar för att godkänna tilldelningsbeslut, men även besluta om eventuellt avbrytande av påbörjad upphandling.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolagets avdelning för inköp och upphandling består av avdelningschef, entreprenadjurist, två upphandlare, avtalscontroller och avtalsadministratör. I nuläget är en av tjänsterna som upphandlare vakant likaså är tjänsterna som entreprenadjurist och avtalscontroller.

Bolagets avdelning för upphandling och inköp upphandlar bolagets ramavtal, genomför entreprenadupphandlingar och avropar konsulter vid behov från det ramavtal de ingått.

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 Skolfastigheter AB såsom arbetsordning för styrelsen, instruktion för VD, attestinstruktion och rollbeskrivning.

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.

En av de två upphandlingarna bedöms i allt väsentligt korrekt genomförd utifrån följsamhet till lagar och policys. Av *Riktlinjer för upphandling och inköp* framgår att om det totala upphandlingsvärdet överstiger 100 000 kronor ska offert begäras från, om möjligt, minst tre valfria leverantörer. Konkurrensutsättning har inte skett i granskad direktupphandling (stickprov 2). Granskningen har inte kunnat visa att det finns någon dokumentation som förklarar varför avsteg gjorts. Däremot finns dokumentation i vilket både avtalscontroller och kommunens enhetschef Avdelning Upphandling avråder från direktupphandling och istället föreslår en förnyad konkurrensutsättning på befintligt ramavtal. Trots detta har en direktupphandling genomförts och bedömningen är därför att upphandlingen inte har genomförts på ett korrekt sätt.

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

Stickprov	Ref.nummer	Upphandlingsform	Bedömning
1	SFB-2023-00034	Förnyad konkurrensutsättning ramavtal	Upphandlingen bedöms korrekt utförd.
2		Direktupphandling	Konkurrensutsättning har inte skett. Förklaring till avsteget saknas och upphandling bedöms därmed inte korrekt utförd.

Köpen/avropen från ett upphandlat ramavtal bedöms i allt väsentligt korrekt hanterade. Däremot anses ramavtalet i sig inte vara lämpligt då det förlängs per automatik om det inte aktivt sägs upp.

Tabell 2: Stickprovskontroll av avrop från ett upphandlat ramavtal.

Stickprov	Ref.nummer	Belopp	Bedömning
1	SFB-2021-00044	5 915 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
2	SFB-2021-00044	1 907 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
3	SFB-2021-00044	71 247 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
4	SFB-2021-00044	360 488 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
5	SFB-2021-00044	300 000 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.
6	SFB-2021-00044	100 000 kr exkl moms	Inköpet bedöms korrekt utfört.

Bedömning

Genomförs upphandling enligt lag och bolagsinterna direktiv?

Delvis.

Vår bedömning är att upphandlingar delvis genomförs i enlighet med lag och bolagsinterna direktiv. Bedömningen baseras på följande:

- Majoriteten av stickproven bedöms i allt väsentligt korrekt hanterade.
- Stickprovsgranskad direktupphandling bedöms däremot inte vara korrekt hanterad, då konkurrensutsättning inte har skett. Dokumentation visar dessutom på att avrådan för direktupphandling gjorts.

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 *Affärsplan och budget 2023-2025* (fastställd av styrelsen 2023-01-23 § 6) anges att styrelsen som åtgärd, kopplat till kommunfullmäktiges mål om en jämställd och hållbar ekonomi, ska initiera arbetet med att identifiera ramavtal med budgettunga konsulter i syfte att framledes upphandla via förnyad konkurrens. Av affärsplanen framgår även att styrelsen månatligen får en rapport om bolagets finanser och verksamhet, inklusive en stående punkt om upphandling.

I *Internkontrollplan 2023* (fastställd av styrelsen 2023-01-23 § 6) redovisas risker kopplat till efterlevnaden av regler, policys och beslut. I dokumentet lyfts även riskerna med otillräckliga hållbarhetskrav och försenade eller saknade leveranser enligt rätt kostnad, tid och kvalitet. Kontrollmetoden i det första fallet innefattar framtagande av en riktlinje utifrån kommunens hållbarhetspolicy som säkerställer hållbarhetskraven i upphandling/kravställan. I det andra fallet innefattar kontrollmetoden marknadsanpassade förfrågningsunderlag samt framtagande av ett nytt ramavtal.

I uppföljningen av internkontrollplanen för 2023 (saknar datum och beslutsinstans) noteras att bolaget inte har genomfört någon uppföljning av attest- och delegationsordningen under varken tertiäl ett eller två. Avseende riskerna kopplat till otillräckliga hållbarhetskrav anges att ett arbete ska pågå under hösten 2023 med att kartlägga policyn och identifiera bolagets påverkan på hållbarhet och vice versa. Vad gäller risken för försenade eller saknade leveranser har bolagets avdelning för inköp och upphandling fått i uppdrag att föra dialog med troliga anbudsgivare inför kommande upphandlingar.

Inom ramen för granskningen har även en genomgång av styrelsens protokoll för 2023 genomförts. Genomgången visar att det inte på ett tydligt sätt framgår av protokoll att styrelsen fått information kopplat till inköp och upphandling.

I genomförd intervju med företrädare för bolaget framkommer att bolaget har tagit fram en process för uppföljning som är uppdelad utifrån ekonomisk påverkan (storlek) och utifrån leveransrisk, det vill säga hur viktigt avtalet är för bolagets primära leveranser. Vidare framkommer ett behov av ytterligare arbete med avtalsuppföljning.

Bolaget har inte något inköpssystem i nuläget utan hanterar ramavtal och avropen från dessa via Excel. Systemstöd för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids saknas därmed. Ett inköpssystem väntas implementeras under december 2023, vilket anses möjliggöra för ytterligare kontroller.

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 följt upp rutiner och processer kopplat till inköp och upphandling inom ramen för internkontrollplanen 2023. Vi noterar att uppföljningen av attest- och delegationsordningen inte genomförts.
- Det sker i övrigt ingen tydlig systematisk uppföljning och utvärdering inom området.

Vi ser positivt på att bolaget ska implementera ett inköpssystem som kan möjliggöra för en mer systematisk uppföljning av avtal och att gränserna för direktupphandling inte överskrids.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Uppsala Kommun Skolfastigheter 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 Skolfastigheter AB:

- Säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med Riktlinjer för upphandling och inköp.
- Säkerställa att tecknade avtal framgent upphör per automatik efter avtalsperiodens utgång.
- 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 Skolfastigheter 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.