

Granskning av styrelsens interna kontroll avseende inköp och upphandling

Göteborgs Stads Parkerings AB

November 2020

Fredrik Flodin, specialist

Anders Hägg, projektledare

Fredrik Carlsson, kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Metod	5
2.	Granskningsresultat	8
2.1.	Följsamhet till lagar och regler	8
2.1.1.	lakttagelser	8
2.1.2.	Bedömning	9
2.2.	Ramavtalstrohet	10
2.2.1.	lakttagelser	10
2.2.2.	Bedömning	11
2.3.	Otillåtna direktupphandlingar	12
2.3.1.	lakttagelser	12
2.3.2.	Bedömning	12
2.4.	Kännedom om gällande regelverk	13
2.4.1.	lakttagelser	13
2.4.2.	Bedömning	13
2.5.	Direktupphandlingar	14
2.5.1.	Bedömning	15
2.6.	Kontrollaktiviteter	16
2.6.1.	lakttagelser	16
2.6.2.	Bedömning	17
2.7.	Ändamålsenlig inköpsorganisation	18
2.7.1.	lakttagelser	18
2.7.2.	Bedömning	18
3.	Revisionell bedömning	20

Sammanfattning

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av hur väl den interna kontrollen avseende inköp och upphandling fungerar.

Syftet med granskningen är att bedöma hur väl den interna kontrollen avseende upphandling och inköp fungerar vid Göteborgs Stads Parkerings AB (Bolaget). Granskningen ska omfatta en bedömning av följsamheten mot lagstiftning, stadens regelverk och Bolagets egna styrdokument. Därutöver en bedömning av risken för otillåten direktupphandling och följsamhet mot ramavtal.

Vår samlade revisionella bedömning är att styrelsen delvis säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Revisionsfråga 1: Följer Bolaget LOU, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?

De båda upphandlade projekten följer avtalen som slöts efter upphandling som i sin tur bedöms vara genomförda enligt lagar och regler.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 2: Uppvisar Bolaget en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?

Bolaget uppvisar en mindre god följsamhet till ramavtalstrohet då endast 61 % av kontrollpunkterna är uppfyllda.

Bedömning: Ej uppfylld.

Revisionsfråga 3: Förekommer det otillåtna direktupphandlingar inom Bolaget?

Genomförd registeranalys påvisar ingen otillåten direktupphandling under granskningsperioden.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 4: Har ansvariga för inköp samt styrning och kontroll inom Bolaget en god kännedom om gällande regelverk avseende inköp och upphandling?

Både upphandlingsfunktionen och de ansvariga för styrning och kontroll har god kännedom om gällande regelverk inom området.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 5: Genomför Bolaget direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?

Direktupphandlingar genomförs inte i enlighet med lag eller stadens riktlinjer. Både dokumentation och konkurrensutsättning saknas i stor utsträckning.

Bedömning: Ej uppfylld.

Revisionsfråga 6: Har Bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?

Bolaget har efter tidigare granskningar vidtagit åtgärder och genomför kontrollaktiviteter inom området.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 7: Är Bolaget inköpsorganisation utformad på ett ändamålsenligt sätt avseende beställarnas ansvar och befogenheter och ges stöd, utbildning och information för att genomföra och dokumentera upphandlingar, inköp och avrop i enlighet med gällande riktlinjer?

Organisationens omfattande beställarrätt kan diskuteras, men i övrigt bedöms organisationen som ändamålsenlig. Information och utbildning bedöms som lättillgänglig och tillfyllest.

Bedömning: Uppfylld.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen att:

- Säkerställa ramavtalstrohet
- Säkerställa att direktupphandlingar hanteras enligt lagstiftning samt enligt stadens riktlinjer

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av hur väl den interna kontrollen avseende inköp och upphandling fungerar.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma styrelsens interna kontroll avseende inköp och upphandling. Bedömningen genomförs utifrån kraven i upphandlingslagarna och Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling samt Bolagets egna regler och anvisningar. Granskningen omfattar även en bedömning av risken för avvikelser avseende direktupphandlingar och följsamhet mot ramavtal.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

1. Följer Bolaget LOU, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?
2. Uppvisar Bolaget en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?
3. Förekommer det otillåtna direktupphandlingar inom Bolaget?
4. Har ansvariga för inköp samt styrning och kontroll inom Bolaget en god kännedom om gällande regelverk avseende inköp och upphandling?
5. Genomför Bolaget direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?
6. Har Bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?
7. Är Bolaget inköpsorganisation utformad på ett ändamålsenligt sätt avseende beställarnas ansvar och befogenheter och ges stöd, utbildning och information för att genomföra och dokumentera upphandlingar, inköp och avrop i enlighet med gällande riktlinjer?

Vid besvarandet av revisionsfrågorna beaktas även risk beträffande varje revisionsfråga. Därmed beaktas konstaterad risk för att brist eller avvikelse ska uppstå. Svaren på revisionsfrågorna läggs till grund för förslag till förbättringar för att åtgärda konstaterade brister, avvikelser eller risker.

1.3. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier (bedömningsgrunder) utgör grunden för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar:

- Kommunallag (2017:725)
- Lag om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)¹
- Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- Regler för attest i Göteborgs Stad

¹ Bolaget upphandlar enligt LOU (2016:1145).

- Göteborgs Stads riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll (KF 2016-09-08 §17 diarienummer 0110/18 uppdaterad 20181112 P 2019-09-12 § 28, Dnr 0606/19, H 2020 nr 39, P 2020-03-19, § 23, Dnr 0110/19)
- Bolagets attest- och delegationsordning
- Bolagets anvisningar för inköp och upphandling Dnr 0170-20

1.4. Metod

Granskningsmetoden innefattar kartläggning av Bolagets arbete med inköp och upphandling, dokumentstudier, verifiering av Bolagets uppgifter, detaljgranskning av projekt, registeranalys med ramavtalsmatchning, stickprovskontroller avseende avrop, direktupphandling och kontrollaktiviteter, intervjuer med ansvariga tjänstepersoner (upphandlare, verksamhetscontroller och förvaltare) samt en sammanfattande analys och bedömning.

Kartläggning

Målsättning med momentet kartläggning är att på ett systematiskt sätt samla in granskningsdata från Bolaget som kan läggas till grund för verifiering och kontroll under den fortsatta granskningen. Följande fyra områden ska behandlas:

Strukturella frågor; regelverk, organisation, kontroll och uppföljning.
Följsamhet mot regelverk, kunskap om gällande regelverk i organisationen.
Omfattning och fördelning av inköp.
Ramavtal och ramavtalsanvändning.

Dokumentstudier

Granskning av samtliga dokument som är nödvändiga för att besvara syfte och revisionsfrågor.

Registeranalys

Registeranalyserna syftar till att genomlysas **Bolagets** datasystem för att identifiera vilka leverantörer som anlitats under perioden **2020-01-01 – 2020-08-31**.

Genomlysningarna har:

Givit underlag för analys i form av matchning mellan styrelsens/nämndens leverantörer och ramavtalsleverantörer (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika).

Givit underlag för att identifiera indikationer på eventuella otillåtna direktupphandlingar, det vill säga inköp överstigande gränsen för tillåten direktupphandling som skett utan att upphandling skett enligt gällande regelverk.

Svarat på hur stor andel av den totala mängden inköp av varor och tjänster, som regleras av LOU som inte är matchade mot ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika).

Givit underlag för att identifiera följsamhet mot lagstiftning och Göteborgs Stads policy och riktlinje för inköp och upphandling beträffande styrelsens/nämndens direktupphandlingar genomförda under angiven tidsperiod, exempelvis avseende dokumentationskrav.

Stickprov ramavtalsstrohet

För den del av registeranalysen som kan matchas mot ramavtal (stadsgemensamma eller verksamhetsspecifika) har tio leverantörer valts ut för granskning av fakturor fördelat på tre stadsge-

mensamma ramavtal och sju verksamhetsspecifika. För respektive leverantör har stickprov på tre fakturor genomförts.

Stickproven omfattade följande granskning avseende att:

- giltigt avtal finns vid inköp
- avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal
- eventuella avsteg eller avvägningar dokumenterats tillräckligt
- fakturerat inköp är i enlighet med avtal
- fakturerade priser är i enlighet med avtal.

Vidare har fakturorna granskats avseende att:

- inköpen bedöms verksamhetsnära
- fakturan är tillräckligt specificerad
- kontrollattest är utförd av behörig person
- beslutsattest är utförd av överordnad person
- bilagor eller beställning finns som underlag för inköpen.

Stickprov direktupphandlingar

För den del i registeranalysen som inte kan matchas mot ramavtal (stadsgemensamma eller verksamhetsspecifika) har granskning gjorts syftande till att säkerställa följsamhet mot relevanta regelverk. Stickprov på leverantörer har genomförts för att bedöma följsamhet mot gällande lagstiftning samt externa och interna riktlinjer.

Stickproven omfattade följande granskning avseende att:

- det finns ändamålsenliga dokumenterade rutiner avseende direktupphandlingar
- minst tre leverantörer tillfrågas vid direktupphandling
- leverantörer kontrolleras vid direktupphandling. Exempelvis med avseende på betalning av skatter och avgifter.
- direktupphandlingar dokumenteras och att dokumentationen är i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- det finns skriftliga avtal/överenskommelse för direktupphandlingar överstigande 50 000 kronor
- direktupphandlingar av varor och tjänster av liknande slag som genomförs i verksamheten under året sammanräknas
- identifiera vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa att det sammanlagda värdet av inköp av liknande varor under budgetåret inte överstiger den tillåtna gränsen. I
- inköpet bedöms verksamhetsnära
- fakturan är tillräckligt specificerad
- kontrollattest är utförd av behörig person
- beslutsattest är utförd av överordnad person
- relevanta bilagor eller beställningar finns som underlag för inköpen
- skälen till avsteg dokumenteras och rapporteras till nämnden för inköp och upphandling.

Stickprov kontrollaktiviteter

Den här delen av granskningen innefattade identifiering av:

1. vilka kontrollaktiviteter som genomförs
2. om det finns en särskild anvisad roll/funktion som är kvalitets- eller uppföljningsansvarig för upphandlings- och inköpsarbetet

3. hur kontrollaktiviteterna dokumenteras och kommuniceras till beställare, chefer och eventuellt styrelsen
4. om kontrollerna har föregåtts av riskanalyser för att identifiera var risken för att gällande regelverk inte följs är som störst.

Stickproven har omfattat följande granskning avseende att:

- det finns dokumenterat vilka kontrollaktiviteter som ska genomföras inom området
- de kontroller som planerats att genomföras under 2019/2020 genomförts och dokumenterats
- resultatet av kontrollerna kommuniceras i enlighet med fastställda rutiner
- verksamheten utifrån resultatet av genomförd kontroll utvärderar och förbättrar effektiviteten i sin uppföljning och kontroll genom att besluta om kontrollaktiviteter utifrån ett riskperspektiv (det vill säga genomför kontrollaktiviteter där man identifierat brister i den egna uppföljningen/kontrollen).

Detaljgranskning av projekt

Granskning har utförts på två projekt vid Bolaget där egen upphandling genomförts. Detaljgranskningen av projekten har genomförts i den omfattning som krävs för att besvara syfte och revisionsfrågor. Vidare har stickprov på fakturor genomförts i respektive projekt. I båda projekten har samtliga fakturor granskats.

Kvalitetssäkring

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats enligt gällande rutiner i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision. Det innebär att ett utkast av rapporten har överlämnats för faktakontroll till de personer som har intervjuats och att rapporten har kvalitetssäkrats av annan certifierad kommunal revisor på PwC.

2. Granskningsresultat

I detta avsnitt presenteras de iakttagelser och bedömningar som vi gjort utifrån varje enskild revisionsfråga.

2.1. Följsamhet till lagar och regler

Revisionsfråga 1: Följer Bolaget LOU, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?

2.1.1. Iakttagelser

I intervju uppges att upphandlingslagarna och stadens regelverk följs i stor utsträckning. Framförallt nämns att vikt lagts vid att uppdatera anvisningar och riktlinjer samt den informationsinsats som gjorts för att följa dessa. Bolaget har själva bilden att de sedan 2017 då den första upphandlaren anställdes följer lagar och regler.

De två projekt som granskats omfattar två separata upphandlingar enligt förenklat förfarande. De visar båda på lagenlig dokumentation, proportionerliga och icke-diskriminerande krav samt utvärderingsformer i enlighet med lagstiftningen. Öppningsprotokoll är upprättade av två personer i båda upphandlingarna samtidigt som utvärderingen i båda fall är genomförda enligt de kriterier som fastställs i underlaget. För båda upphandlingarna är avtalsspärr iakttagen och avtalen som tecknats har inga avsteg från förfrågningsunderlagen som bryter mot upphandlingslagarna².

Dokumentationen kring de båda upphandlingarna redovisar att ett giltigt anbud i vardera upphandlingen inkom. Ingen analys har enligt uppgift genomförts beträffande den begränsade konkurrensen.³ Via intervjuer framkommer att den bristande konkurrensen i det ena projektet (Solcellsanläggning) sannolikt beror på en specifikation om färg som begränsade konkurrensen. Det andra projektet är enligt intervjuer så pass smalt att den uteblivna konkurrensen är oundviklig. I det ena projektet (Solcellsanläggning) hänvisar tilldelad leverantör till sina egna allmänna villkor.

För att kontrollera huruvida projektens fakturor följer upphandlingen och avtalet har 10 fakturor för respektive avtal granskats med följande resultat:

Tabell 1: Resultat stickprov fakturor i projekt

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Giltigt avtal finns vid inköp	7	100 %
Avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal	6	86 %
Eventuella avsteg eller avvägningar dokumenterats tillräckligt	7	100 %
Fakturerat inköp är i enlighet med avtal	7	100 %
Fakturerade priser är i enlighet med avtal	7	100 %
Inköpet bedöms verksamhetsnära	7	100 %
Fakturan är tillräckligt specificerad	1	14 %
Kontrollattest är utförd av behörig person	7	100 %
Beslutsattest är utförd av överordnad person	7	100 %
Bilagor eller beställning finns som underlag för inköpen	6	86 %
Samtliga kontrollpunkter projektfakturor	62	89 %

² Ett av avtalet har en modifierad prislista. Modifieringen bedöms dock inte bryta mot någon av de upphandlingsrättsliga principerna.

³ Bristande konkurrens är ett område som påpekats tidigare från Stadsrevisionen (Göteborgs Stads Parkerings AB – granskning av verksamhetsåret 2019. Diarienummer: 0155/19)

De avvikelser som noteras ovan härrör samtliga från projekt Underhåll av P-arken. Genomgående noteras att fakturor saknar specifikation av belopp per tjänst. Fakturorna har visserligen rader med utfört arbete, men saknar radbelopp. Vidare specificeras inte materialpåslag vilket är ett krav i avtalet.

2.1.2. *Bedömning*

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som återfinns i LOU kapitel 19.⁴ Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande.⁵ Minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta i anbudsöppningen. Anbudet ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.⁶

De två projektens upphandlingar bedöms vara genomförda enligt upphandlingslagarna och stadens och Bolagets egna regler. Dokumentationen bedöms vidare som nogsam och ordentlig. En detalj i som kan verka obetydlig i sammanhanget bör emellertid noteras; den ena kontraktsvinnaren hänvisar till sina egna allmänna villkor, vilka dels inte är bifogade, dels kan riskera i en oren accept vilket, förutsatt att dessa bryter mot krav i upphandlingen, kan göra anbudet okvalificerat.⁷ Ett förtydligande mellan parterna före tilldelning hade i detta fall varit lämpligt.

Vidare måste konkurrensen bedömas som bristfällig. Det finns visserligen ingenting i lagstiftningen eller Stadens riktlinjer som förbjuder bristande konkurrens i en publicerad upphandling, däremot torde det ligga i det allmännas intresse att Bolaget sluter avtal till bästa möjliga villkor. Att via en, så vitt kan bedömas, relativt ovidkommande specifikation begränsa konkurrensen, även om detta är gjort omedvetet, är något som bör undvikas på en väl fungerande marknad vilket projektet i fråga måste anses omfatta.

Genomgående är fakturorna i ett av projekten svåra att tyda då de saknar belopp för respektive utförd tjänst. Det kan inte sägas att det är ett avtalsbrott då det inte framgår av avtalet hur tjänsterna ska specificeras, men ur ett kontrollperspektiv är detta en brist. Den uteblivna redovisningen av materialpåslag ska däremot betraktas som ett icke uppfyllt krav i avtalet. I övrigt bedöms fakturorna i projekten följa avtalen och upphandlingsdokumentationen.

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld.

En viss risk för bristande konkurrens i upphandlingar ska noteras.

⁴ 19 kap. 1 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

⁵ 19 kap. 7 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

⁶ 19 kap. 17 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

⁷ 19 kap. 18 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

2.2. Ramavtalstrohet

Revisionsfråga 2: Uppvisar Bolaget en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?

2.2.1. Iakttagelser

För att kontrollera följsamheten till ramavtal (stadsgemensamma eller verksamhetsspecifika) har tio leverantörer valts ut för granskning av fakturor fördelat på tre stadsgemensamma ramavtal och sju verksamhetsspecifika. För respektive leverantör har stickprov på tre fakturor genomförts vilket gör 30 fakturor totalt.

Tabell 2: Resultat stickprov ramavtalsanalys

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Giltigt avtal finns vid inköp	30	100 %
Avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal	15	50 %
Eventuella avsteg eller avvägningar dokumenteras tillräckligt	13	43 %
Fakturerat inköp är i enlighet med avtal	22	73 %
Fakturerade priser är i enlighet med avtal	7	23 %
Inköpet bedöms verksamhetsnära	22	73 %
Fakturan är tillräckligt specificerad	3	10 %
Kontrollattest är utförd av behörig person	30	100 %
Beslutsattest är utförd av överordnad person	28	93 %
Bilagor eller beställning finns som underlag för inköpen	13	43 %
Samtliga kontrollpunkter	183	61 %

En ytterligare analys som kan göras i sammanhanget är att se hur leverantörerna fördelar sig omsättningsmässigt. För Bolaget ser en sådan analys ut som följer:

Tabell 3: Resultat leverantörsmönster

Inköpsvolym	Antal leverantörer	Andel	Kronor i intervall	Andel
>5 000 000	10	3 %	111 443 169	49 %
1 000 001-5 000 000	30	8 %	71 846 092	31 %
500 001-1 000 000	27	7 %	19 571 219	9 %
100 001-500 000	82	21 %	19 718 679	9 %
50 001-100 000	42	11 %	3 000 663	1 %
<50 000	190	50 %	2 419 628	1 %
Totalt	381	100 %	227 999 451	100 %
Medelvoly			598 424	

I förhållande till den totala inköpsvolymen är antalet inköp som gjorts från leverantörer som inte återfinns i stadens eller Bolagets avtalskataloger 4,43 % procent.

Enligt Bolagets nyligen framtagna anvisningar för inköp och upphandling framgår att det ska utses avtalsägare för leverantörsavtal för att säkerställa att uppföljning av avtalen görs. Det ska dessutom tas fram en ansvarsbeskrivning för avtalsägare. I intervjuer framgår att avdelningschefer har fått listor på vilka avtal de förväntas utse ägare till, men att alla inte återkommit med svar ännu. Ansvarsbeskrivningen för avtalsägare är däremot klar.

I intervjuer förtydligas att begreppet *leverantörsavtal* i sammanhanget ska tolkas som *avtal vars omsättning överstiger 50 000 kronor*. Det finns emellertid inget hinder i beställningssystemet för enskilda beställare att, utan att koppla in upphandlingsfunktionen, göra inköp som överstiger beloppet i fråga.

2.2.2. Bedömning

En upphandlande myndighet som inte säkerställer ramavtalstroheten riskerar otillåtna direktupphandlingar med risk för skadestånd och upphandlingsskadeavgifter samt skador vad gäller trovärdigheten mot leverantörerna och marknaden i övrigt.⁸

Granskningen visar att följsamheten till ramavtal, definierad genom kontrollpunkterna, är 61 procent. Avvikelserna mot kontrollpunkterna är fler än normalt⁹ vilket tyder på mindre god avtalsefterlevnad. Överlag är fakturorna ofullständiga, priser inte alltid enligt avtal samtidigt som köp förekommer som inte omfattas av avtal.

Leverantörsmönstret visar dock på en relativt hög andel leverantörer med stor omsättning, något som tyder på att Bolaget har ramavtal som till stor del täcker dess behov. Detta intryck förstärks av den goda leverantörstroheten uttryckt i köp av icke upphandlade leverantörer.¹⁰

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vi bedömer att det föreligger stor risk för brist eller avvikelse vad gäller otillåtna köp av upphandlade leverantörer, vilket i sin tur kan riskera vara otillåtna direktupphandlingar. Här ska framhållas det goda initiativet med avtalsägare som, förutsatt att dessa ges rätt verktyg och förutsättningar, sannolikt kan minska denna risk.

⁸ Upphandlingsmyndigheten

⁹ I de fyra av Stadens bolag som granskades 2019 låg följsamheten mellan 85 % - 98 %.

¹⁰ I de fyra av Stadens bolag som granskades 2019 låg motsvarande tal på mellan 3,5 % - 12 %.

2.3. Otillåtna direktupphandlingar

Revisionsfråga 3: Förekommer det otillåtna direktupphandlingar inom Bolaget?

2.3.1. Iakttagelser

Revisionens registeranalys visar att ingen upphandlingspliktig direktupphandling ovanför direktupphandlingsgränsen¹¹ har förekommit under granskningsperioden. Bolagets uppger i intervjuer att de känner till *en* otillåten direktupphandling (som nu ska handlas upp regelrätt under 2020). Vidare uppges i intervjuer att upphandlingsfunktionen gör kontroller av inköp av *samma slag* (jfr nedan) inför direktupphandlingar och påpekar om ett sådant förhållande råder för avdelningscheferna i Bolaget. I registeranalysen förekommer inga köp över 50 000 kronor som i förening med varandra torde betraktas vara köp av samma slag.

2.3.2. Bedömning

Ett avtal som överstiger direktupphandlingsgränsen och som inte har annonserats i enlighet med upphandlingslagstiftningen är att betrakta som en otillåten direktupphandling.¹² Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen inklusive optioner. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret [oaktat leverantör].¹³ Vid otillåtna direktupphandlingar riskerar Bolaget att avtalet ogiltigförklaras av domstol samtidigt som upphandlingsskadeavgift kan utdömas.¹⁴

Vi kan via genomförd registeranalys inte konstatera att otillåtna direktupphandlingar förekommer såtillvida att ingen leverantör som inte har ett regelrätt upphandlat avtal överstiger en fakturering ovanför direktupphandlingsgränsen.

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld.

Det kan i registeranalysen visserligen inte konstateras att Bolaget gör otillåtna direktupphandlingar, men risken för sådana ska ändå belysas. Det finns en uppenbar risk att otillåtna direktupphandlingar görs från avtalade leverantörer i form av icke avtalade produkter eller i annan form vilket både rymms inom denna granskning (se 2.2) samt i Stadsrevisionens tidigare granskning¹⁵.

Upphandlingsfunktionens kontroll av inköp av *samma slag* måste däremot ses som en åtgärd för att minska risken för köp av *samma slag* från *olika* leverantörer görs, vilka i förening skulle kunna resultera i otillåtna direktupphandlingar.

¹¹ För 2020 är direktupphandlingsgränsen 615 312 kronor (Upphandlingsmyndigheten)

¹² Konkurrensverket

¹³ 19. kap. 8 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

¹⁴ Konkurrensverket

¹⁵ Göteborgs Stads Parkerings AB – granskning av verksamhetsåret 2019 Diarienummer: 0155/19 Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

2.4. Kännedom om gällande regelverk

Revisionsfråga 4: Har ansvariga för inköp samt styrning och kontroll inom Bolaget en god kännedom om gällande regelverk avseende inköp och upphandling?

2.4.1. Iakttagelser

Bolaget anställde sin förste upphandlare 2017 och har sedan dess kompletterat med ytterligare en person. Den först anställda upphandlaren har över 20 års erfarenhet och den andra personen är diplomerad upphandlare. Vid intervju med den först anställda framkommer att denne har mycket god kännedom om gällande regelverk avseende inköp och upphandling. Detta intryck förstärks av att kompletterande frågor från revisionen i saken får både utförliga och kompetenta svar.

Bolagets interna kontrollansvariga har titeln verksamhetscontroller och har varit med om att utarbeta den nya kontrollplanen inom området som tagits fram efter Stadsrevisionens granskning 2019. Verksamhetscontrollern har två personer som genomför kontrollerna i programmet. Verksamhetscontrollern har ansvaret för den interna kontrollen och har genomgått utbildningen i saken under 2019 genom Intern Styrning och Kontroll via FAR och Internrevisorerna IIA. Slutligen ska nämnas att verksamhetscontrollern ansvarar för att ta fram den utbildning i jäv som Bolaget beslutat om.

2.4.2. Bedömning

Det är tveklöst att upphandlingsfunktionen har en god kännedom om inköp och upphandling. Det torde heller inte råda någon brist i verksamhetscontrollerns kunskap i saken.

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld.

Risken i saken bedöms som låg. Det finns alltid en föränderlighet i lagstiftningen kring upphandling, i vilken både upphandlingsfunktionen och kontrollansvariga ständigt bör uppdatera sig i.

2.5. Direktupphandlingar

Revisionsfråga 5: Genomför Bolaget direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?

Enligt Bolagets nyligen framtagna anvisningar för inköp och upphandling framgår att direktupphandlingar eller förnyade konkurrensutsättningar inte får genomföras utan att Bolagets upphandlare först informeras. I intervjuer framkommer att med begreppet *direktupphandlingar* menas i anvisningarna de inköp som överstiger 50 000 kronor.

Upphandlaren uppger att det historiskt funnits brister, framförallt vad gäller frånvaron av konkurrensutsättning. Då de nya anvisningarna inte tillåter direktupphandling över 50 000 kronor utan att upphandlingsfunktionen är inkopplad har dock regelefterlevnaden förbättrats avsevärt. Bolaget har ingen uttalad rutin för att informera nämnden för inköp och upphandling de gånger då Stadens ramavtal väljs bort till förmån för direktupphandlingar, men Bolaget uppger att upphandlingsfunktionen känner till regeln och följer den.

För att kontrollera huruvida direktupphandlingar genomförs i enlighet med lag och stadens riktlinjer har tio leverantörsfakturer utanför ramavtal granskats med följande resultat:

Tabell 4: Resultat stickprov direktupphandlingar

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Har minst tre stycken leverantörer blivit tillfrågade?	2	20 %
Har leverantören kontrollerats avseende skatter/avgifter?	5	50 %
Är dokumentation i enlighet med stadens riktlinje?	0	0 %
Finns skriftligt avtal/överenskommelse (över 50K SEK)?	3	30 %
Bedöms inköpet som verksamhetsnära?	7	70 %
Är fakturan tillräckligt specificerad?	5	50 %
Är kontrolltest utförd av behörig person?	10	100 %
Är beslutsattest utförd av överordnad person?	10	100 %
Finns bilagor eller beställning som underlag för inköpet?	9	90 %
Samtliga kontrollpunkter direktupphandlingar	50	56 %

Dokumentationen som kontrolleras enligt stadens riktlinje¹⁶ omfattar följande katalog av uppgifter som alltså ska framgå:

- Det upphandlande bolagets eller förvaltningens namn
- Vem som ansvarat för inköpet
- Avtalsföremålet, dvs vad som köps in genom avtalet
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs tillvara
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Det viktigaste skälet till tilldelningen
- Att kontroll att direktupphandlingsgränsen inte överskridits utförts

¹⁶ Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling

2.5.1. Bedömning

Enligt lagstiftningen ska den upphandlande myndigheten dokumentera genomförandet av en direktupphandling vars värde överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.¹⁷ I stadens riktlinje för inköp och upphandling fastställs ett krav på dokumentation av direktupphandlingar över 50 000 kronor. I samma riktlinje framkommer att minst tre leverantörer bör efterfrågas vid alla direktupphandlingar.

Vi kan via granskningen av direktupphandlingar konstatera att direktupphandlingar inte genomförs i enlighet med lagstiftning eller stadens riktlinjer. Det förekommer att Bolagets inköp konkurrensutsetts, men i alltför liten utsträckning för att kunna anses som tillfyllest. Vidare finns viss dokumentation, men den bedöms inte uppfylla de förhållandevis modesta lagkraven.

Slutligen konstateras att fakturorna i alltför liten utsträckning bedöms vara tillräckligt specificerade, vilket gör att det i vissa fall inte går att säkerställa vad köpet egentligen avser. Antalet uppfyllda kontrollpunkter är totalt färre än normalt.¹⁸

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Bolaget har brister i lag- och regelefterlevnad och riskerar även utifrån bristande dokumentation lägre ramavtalstrohet och försämrad kontroll. Här ska Bolagets nya anvisningar om att upphandlingsfunktionen ska vara inkopplade vid inköp över 50 000 kronor framhållas som riskminimerande, förutsatt att de följs. Samtidigt är området svårt att bevaka då det inte finns något funktionellt hinder i beställningssystemen för beställare att frångå nämnda anvisning.

¹⁷ 19 kap. 30 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

¹⁸ I de fyra av Stadens bolag som granskades 2019 uppfylldes kontrollpunkterna mellan 69 % - 95 %.

2.6. Kontrollaktiviteter

Revisionsfråga 6: Har Bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?

2.6.1. Iakttagelser

I intervju framkommer att inköp och upphandling delvis förekommer i den antagna interna kontrollplanen för 2020 genom att oegentligheter identifierats som risk. I samband med det uppger Bolaget att man ska se över rutiner och var i processerna som förebyggande åtgärder ska ske.

Det förekom utöver detta och den automatiska kontrollen i ekonomisystemet av attester inga strukturerade kontrollaktiviteter inom området på Bolaget innan det beslutades om en rad åtgärder som svar på Stadsrevisionens granskningsredogörelse för 2019¹⁹.

De kontrollaktiviteter som beslutats²⁰ att genomföras efter Stadsrevisionens granskningsrapport löpande inom Bolaget är följande:

1. Granskning/stickprov av den dokumentation som krävs enligt rutin för direktupphandling. Säkerställa att vi dokumenterar syfte, motivering och tillvägagångssätt vid direktupphandling samt att konkurrensutsättning genomförs.
2. Granskning/stickprov sker genom uppföljning av löpande direktupphandlingsavtal så att gränsen för direktupphandling inte överskrids.
3. Granskning/stickprov på genomförda avtalsuppföljningar.
4. Granskning av att alla berörda medarbetare genomgår utbildning i inköp och upphandling.
5. Granskning av att alla direktupphandlingar över 50 000 kronor görs elektroniskt i Proceedo via det elektroniska formuläret "Direktupphandling".

Det finns ingenting i beslutet som talar om frekvenser för kontrollerna eller hur omfattande dessa ska vara. Enligt Bolaget genererar dock verktyget för intern kontroll påminnelser när respektive kontroll ska göras. Vidare är det tydligt att upphandlingsfunktionen ska utföra kontrollerna. Övergripande ansvarig för den interna kontrollen är verksamhetscontrollern.

Enligt intervju görs för punkt 1 stickprov var tredje månad, dels manuellt dels elektroniskt. Denna kontroll omfattas av de upphandlingar som görs i inköpssystemet Proceedo, men inte för de upphandlingar som görs utanför systemet. Ambitionen är dock att kontroll ska ske av samtliga direktupphandlingar.

Punkt 2 kontrolleras enligt uppgift löpande inför varje ny direktupphandling, förutsatt att upphandlingsfunktionen är inkopplad.

Punkt 3 och 4 har inte påbörjats, men ambitionen är att detta ska göras under kvartal 4 [2020].

Punkt 5 kontrolleras såtillvida att upphandlingsfunktionen blir involverade i alla direktupphandlingar över 50 000 kronor, men det görs ingen registeranalys av eventuella upphandlingar utanför upphandlingsfunktionens kontroll.

¹⁹ Göteborgs Stads Parkerings AB – granskning av verksamhetsåret 2019 Diarienummer: 0155/19 Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

²⁰ Bolagets svar på Stadsrevisionens rekommendationer i granskningsredogörelse 2019

Det görs ingen kontroll av publicerade upphandlingar ovanför direktupphandlingsgränsen utöver avtalsuppföljningarna i punkt 3 ovan.²¹

Det finns rutin för hur kontrollaktiviteter dokumenteras och kommuniceras. Enligt den upprättas en skriftlig rapport som lämnas till styrelsen senast i december månad. I rapporten sammanfattas de granskningar som genomförts under året med iakttagelser, slutsatser och föreslagna förbättringsområden. Om allvarliga brister konstateras ska styrelsen informeras omgående av VD. Därefter får styrelsen en skriftlig uppföljning i VD-rapporten om vilka åtgärder Bolaget avser att vidta för att hantera konstaterade brister och därefter en återrapportering om dessa gett önskad effekt.

2.6.2. *Bedömning*

I stadens riktlinje för inköp och upphandling fastställs att verksamheten ska utföra kontroller för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.

I stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll fastställs att styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ska vara systematisk, förebyggande och utvecklingsinriktad och med rimlig grad säkerställa att lagstiftning, föreskrifter och riktlinjer som berör verksamheten följs. Med en rimlig grad av säkerhet innebär att nämnderna och bolagsstyrelserna i sitt arbete med styrning, uppföljning och kontroll ska göra en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta. Vidare fastställs att inte bara ekonomiska faktorer ska vägas in, utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten hos allmänheten.

Vi kan utifrån intervju och genomgång konstatera att kontrollen av direktupphandlingar tidigare varit undermålig, men att det nya kontrollprogrammet har en god ambition. Att det numer görs en kontroll om det sammanlagda värdet av inköp av samma slag under räkenskapsåret överstiger den tillåtna direktupphandlingsgränsen inför alla nya direktupphandlingar är positivt – och ska tilläggas, ovanligt.

Vidare kan konstateras att det numer även finns ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa ramavtalstrohet då en kontroll av avtalsuppföljning finns i kontrollprogrammet.

Att publicerade upphandlingar ovanför direktupphandlingsgränsen inte kontrolleras annat än vad gäller ramavtalstrohet bedöms inte vara någon större brist då detta normalt inte är ett område med avvikelser.

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld.

Vi bedömer att det föreligger viss risk för avvikelser eller brister eftersom Bolaget inte genomför någon registeranalys och på så vis inte har full kontroll över att alla inköp följer lagstiftningen. Kontrollaktiviteterna avseende ramavtalstrohet via avtalsuppföljningen torde dock minska risken för otillåtna köp av upphandlade leverantörer. Detta område kan erfarenhetsmässigt betraktas som ett riskområde vilket uppenbarligen även Bolaget gör.

²¹ Exempelvis enligt förenklat eller öppet förfarande.

2.7. Ändamålsenlig inköpsorganisation

Revisionsfråga 7: Är Bolagets inköpsorganisation utformad på ett ändamålsenligt sätt avseende beställarnas ansvar och befogenheter och ges stöd, utbildning och information för att genomföra och dokumentera upphandlingar, inköp och avrop i enlighet med gällande riktlinjer?

2.7.1. Iakttagelser

Upphandlingsfunktionen på Bolaget har totalt två heltidsanställda som utför samtliga upphandlingar på Bolaget.

Bolaget har ingen allmän inköpsrätt, det är istället upp till varje avdelning att utse behöriga beställare. Av totalt 90 anställda har 70 beställarbehörighet i oktober 2020. Bolaget uppger att det vid granskningstillfället inte finns någon konsult med beställarbehörighet.

Det framgår inte av attestordningen till vilket belopp beställarbehörighet sträcker sig till, däremot är beloppsgränser för funktioner i ledande befattning noggsamt beskrivna i delegationsordningen. Redan vid tillfället för beställningen kräver systemet att beslutsattestant godkänner beställningen varför det inte är nödvändigt med någon beloppsbegränsning i attestordningen.

Rätt att genomföra:	Avrop/beställning utifrån egna avtal och ramavtal	Avrop/beställning utifrån tecknat direktupphandlingsavtal	Beställa utan avtal (små beställningar)
Funktion/roll:			
Styrelseordförande	Mer än 10 000 000		-
Vd	Upp till 10 000 000	615 000	50 000
Avdelningschefer	Max 615 000 eller enligt eventuella begränsningar i ramavtalet	615 000	50 000
Enhetschefer	Max 100 000 eller enligt eventuella begränsningar i ramavtalet	50 000	10 000

Det är obligatoriskt för alla med beställarbehörighet att genomgå den webutbildning som Stadens förvaltning för inköp och upphandling tillhandahåller. Utbildningen behöver genomföras en gång och omfattar en timme med lagar och praktisk handledning.

Bolagets intranät har de nya anvisningarna inom inköp och upphandling lättillgängliga. I delegationsordningen nämns vidare att upphandlingsfunktionen kan kontaktas för stöd i samband med delegationstabellen för inköp.

Bolagets inköpsavdelning finns tillgänglig för stöd i inköpsfrågor vilket framgår av intranätet.

2.7.2. Bedömning

Vi kan utifrån intervjuvar och material som förevisats revisionen är att inköpsorganisationen är utformad på ett ändamålsenligt sätt. Organisationens omfattande beställarrätt kan diskuteras, liksom det faktum att utbildningen för personer med beställarrätt inte behöver genomföras årligen.

En brist som bör åtgärdas är oklarheten vad som avses med begreppen *direktupphandlingar* och *leverantörsavtal* i de nya riktlinjerna för området. I intervjuer framkommer (jfr 2.2 och 2.5) att detta avser inköp som överstiger 50 000 kronor, vilket inte framgår av anvisningarna.

Utifrån ovanstående bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld.

Vi bedömer att det föreligger risk för avvikelse och brist eftersom Bolaget har många inköpsberättigade.





3. Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av Stadsrevisionens genomfört en granskning av hur väl den interna kontrollen fungerar avseende inköp och upphandling. Denna granskning omfattar Göteborgs Stads Parkering AB (Bolaget) och syftar till att bedöma om styrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Vår samlade revisionella bedömning är att styrelsen delvis säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Vår samlade bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten. Nedan återfinns en kort sammanfattning av motivering och bedömning för revisionsfrågorna. Därefter följer rekommendationer till styrelsen.

Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Kommentar	Riskbedömning	
Följer Bolaget upphandlingslagarna, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?	Uppfylld De båda upphandlade projekten följer avtalen som slöts efter upphandling som i sin tur bedöms vara genomförda enligt lagar och regler.	Viss risk för bristande konkurrens i upphandlingar ska noteras.	
Uppvisar Bolaget en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?	Ej uppfyllt Bolaget uppvisar en mindre god följsamhet till ramavtalstrohet då endast 61 % av kontrollpunkterna är uppfyllda	Stor risk för brist eller avvikelse vad gäller otillåtna köp av upphandlade leverantörer, vilket i sin tur kan riskera vara otillåtna direktupphandlingar.	
Förekommer det otillåtna direktupphandlingar inom Bolaget?	Uppfylld Genomförd registeranalys påvisar ingen otillåtna direktupphandling under granskningsperioden.	Trots uppfyllandet stor risk för brist eller avvikelse vad gäller otillåtna köp av upphandlade leverantörer, vilket i sin tur kan riskera vara otillåtna direktupphandlingar.	
Har ansvariga för inköp samt styrning och kontroll inom Bolaget en god kännedom om gällande regelverk avseende inköp och upphandling?	Uppfylld Både upphandlingsfunktionen och de ansvariga för styrning och kontroll har god kännedom om gällande regelverk inom området.	Låg risk.	

<p>Genomför Bolaget direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?</p>	<p>Ej uppfyllt Direktupphandlingar genomförs inte i enlighet med lag eller stadens riktlinjer. Både dokumentation och konkurrensutsättning saknas i stor utsträckning</p>	<p>De nya anvisningarna torde minska riskerna.</p>	
<p>Har Bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?</p>	<p>Uppfylld Bolaget har efter tidigare granskningar vidtagit åtgärder och genomför kontrollaktiviteter inom området.</p>	<p>Viss risk för avvikelser eller brister eftersom Bolaget inte genomför någon registeranalys och på så vis inte har full kontroll över att alla inköp följer lagstiftningen.</p>	
<p>Är Bolagets inköpsorganisation utformad på ett ändamålsenligt sätt avseende beställarnas ansvar och befogenheter och ges stöd, utbildning och information för att genomföra och dokumentera upphandlingar, inköp och avrop i enlighet med gällande riktlinjer?</p>	<p>Uppfylld Organisationens omfattande beställarrätt kan diskuteras. Information och utbildning bedöms som lättillgänglig och tillfyllest.</p>	<p>Viss risk för avvikelse och brist eftersom Bolaget har många inköpsberättigade.</p>	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi styrelsen att:

- Säkerställa ramavtalstrohet
- Säkerställa att direktupphandlingar hanteras enligt lagstiftning samt enligt stadens riktlinjer

12 november 2020



Anders Hägg, projektledare



Fredrik Flodin, specialist

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Göteborgs stadsrevision enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 27 april 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.