



Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

Revisionsrapport
Lekmannarevision, Alingsås kommun

KPMG AB

2021-09-27

Antal sidor 38



Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Lagar och övergripande policys på kommunkoncernnivå	7
3.1.1	Lagen om offentlig upphandling (samt lag om upphandling inom försörjningssektorerna)	7
3.1.2	Alingsås kommuns styrdokument avseende inköp och upphandling	9
3.2	Fastighetskoncernen Alingsås Rådhus AB (Fabs AB och Alingsåshem AB)	11
3.2.1	Policys och riktlinjer	11
3.2.2	Upphandlings- och inköpsprocessen	13
3.2.3	Uppföljning och kontroll	15
3.2.4	Mutor och jäv	17
3.2.5	Stickprovsgranskning	18
3.2.6	Slutsats och rekommendationer	23
3.3	Alingsås Energi AB och Alingsås Energi Nät AB	25
3.3.1	Policys och riktlinjer	25
3.3.2	Upphandlings- och inköpsprocessen	29
3.3.3	Uppföljning och kontroll	30
3.3.4	Mutor och jäv	31
3.3.5	Stickprovsgranskning	32
3.3.6	Slutsats och rekommendationer	37

1 Sammanfattning

KPMG har av lekmannarevisorerna i fastighetskoncernen samt energikoncernen i Alingsås kommun fått i uppdrag att granska om bolagens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bolagens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur bolagen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det förekommer brister i den interna kontrollen relaterade till bolagens upphandlingar och inköp. I den stickprovskontroll som gjorts inom ramen för granskningen konstaterar vi att det inom fastighetskoncernen finns risk för att det förekommit otillåtna direktupphandlingar. Vi gör också bedömningen att det finns brister i avtalshanteringen inom båda koncernerna. Inom energikoncernen förekommer det också vissa brister i den interna kontrollen avseende delegation och behörighet att teckna avtal medan det inom fastighetskoncernen förekommer allvarliga brister inom samma område. Inom ramen för stickprovskontrollen har vi också noterat att en (1) direktupphandling inom energikoncernen inte har dokumenterats i enlighet med gällande regler.

I granskningen framkommer att det saknas beslutade riktlinjer för direktupphandling inom såväl energikoncernen som fastighetskoncernen, vilket är ett krav enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Vidare gör vi bedömningen att det inom båda koncernerna behöver tydliggöras hur bolagen ska förhålla sig till av fullmäktige fastställda policys.

När det gäller upphandlings- och inköpsprocessen gör vi bedömningen att det inom båda koncernerna finns en tydlig ansvarsfördelning vad gäller upphandling och uppföljning av avtal. Vi bedömer dock att den kan tydliggöras ytterligare genom att den formaliseras och dokumenteras i gällande styrdokument.

När det gäller förebyggande arbete mot mutor och jäv gör vi bedömningen att bolagen har säkerställt en formell styrning inom området. Vi anser dock inte att energikoncernen har säkerställt en tillräcklig hantering avseende mutor och jäv. Denna bedömning grundar sig på att (i) frågan inte är på agendan för styrelsen eller bolagsledningen, (ii) de anställda inte genomgått någon utbildning inom området sedan 2019 samt att (iii) det inte finns några rutiner som tydliggör hur anställda ska agera vid eventuella jävssituationer eller vid misstanke eller upptäckt av eventuella oegentligheter.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Fastighetskoncernen Alingsås Rådhus AB, Fabs AB och Alingsåshem AB att:

- Upprätta riktlinjer avseende direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- Förtydliga hur och i vilken utsträckning som policys beslutade av fullmäktige ska vara gällande/tillämpliga för bolagen.

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

- Se över befintliga styrdokument för att öka tydligheten i vad som gäller och vad de anställda har att förhålla sig till gällande upphandling och inköp.
- Tillse att arbetet med att ta fram rutiner och anvisningar färdigställs.
- Förtydliga och formalisera ansvarsfördelningen i upphandlings- och inköpsprocessen genom att dokumentera den i gällande styrdokument.
- Överväga om det finns behov av att ta fram kontrollmål även för de risker i internkontrollplanen som bedöms ha en befintlig riskhantering.
- Säkerställa att avtal förvaras på ett samlat och ordnat sätt.
- Säkerställa att undertecknande av avtal endast sker av behöriga personer.
- Införa kontroller för att säkerställa att attesthanteringen sker i enlighet med gällande rutiner.
- Upprätta en plan för informations- och utbildningsinsatser avseende såväl inköp och upphandling som mutor och jäv. Detta för att säkerställa att all berörd personal får en kontinuerlig uppdatering kring gällande lagar och styrdokument och hur de ska förhålla sig i dessa frågor.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi styrelserna i Alingsås Energi AB och Alingsås Energi Nät AB att:

- Upprätta riktlinjer avseende direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- Säkerställa att befintliga styrdokument är aktuella utifrån bl a gällande beloppsgränser.
- Förtydliga hur och i vilken utsträckning som policys beslutade av fullmäktige ska vara gällande/tillämpliga för bolagen.
- Förtydliga och formalisera ansvarsfördelningen i upphandlings- och inköpsprocessen genom att dokumentera den i gällande styrdokument.
- Öka styrelsens delaktighet i bedömning och prioritering av risker, inom ramen för dess arbete med riskanalys och internkontrollplan.
- Säkerställa att avtal förvaras på ett samlat och ordnat sätt.
- Säkerställa att undertecknande av avtal endast sker av behöriga personer.
- Införa kontroller för att säkerställa att attesthanteringen sker i enlighet med gällande rutiner.
- Tillse att såväl politiker som tjänstepersoner har en god kunskap kring mutor och jäv och hur de ska agera i sådana situationer.
- Tillse att rutiner/anvisningar tas fram avseende mutor och jäv, för att förtydliga hur såväl politiker som tjänstepersoner ska agera i sådana situationer.
- Upprätta en plan för informations- och utbildningsinsatser avseende såväl inköp och upphandling som mutor och jäv. Detta för att säkerställa att all berörd personal får en kontinuerlig uppdatering kring gällande lagar och styrdokument och hur de ska förhålla sig i dessa frågor.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av lekmannarevisorerna i fastighetskoncernen samt energikoncernen i Alingsås kommun fått i uppdrag att granska om bolagens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlidade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Ur kommunens perspektiv är det viktigt att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Kommunens inköp och upphandlingar ska medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet, affärsmässighet och väl fungerande konkurrens.

Ett objektiva förhållningssätt är av stor vikt och verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, dvs. utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och anställda i offentlig verksamhet inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller intressen i sina uppdrag eller sitt arbete. Det är därmed viktigt att bedöma och förebygga eventuella risker för mutor och jäv i samband med upphandlingar. Likaså är det angeläget att inköp attesteras enligt gällande regler.

Lekmannarevisorerna gör bedömningen att det finns en risk för att det inom bolagen sker inköp där det görs avsteg från gällande lagstiftning. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister. Mot bakgrund av ovanstående har lekmannarevisorerna beslutat att granska upphandling och inköp, med fokus på avtalstrohet samt reglerna gällande direktupphandling.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om bolagens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur bolagen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller inköp?
- Hur sker kontroll av avtals- och leverantörstrohet och eventuell avvikelserapportering?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?
- Har enskilda inköp skett inom ramen för tecknade avtal?
- Sker undertecknande av avtal i samband med inköp och upphandling i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning?
- Vid direktupphandling görs undantag från lagens krav på annonsering. Har upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen annonserats på korrekt sätt enligt LOU, om inte synnerliga skäl föreligger?

2021-09-27

- Har bolagen ett internkontrollarbete avseende kontroll av leverantörsfakturor?
- Finns fastställda riktlinjer avseende mutor och jäv?
- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

Granskningen avser följande bolag:

- Fastighetskoncernen Alingsås Rådhus AB
 - FABS AB
 - Alingsåshem AB
- Alingsås Energi Nät AB
- Alingsås Energi AB

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lagen om offentlig upphandling
- Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna
- Företagspolicy
- Ägardirektiv
- Inköps- och upphandlingspolicy
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bolagens styrdokument, såsom policys, riktlinjer och rutiner, delegationsordningar, internkontrollplaner m.m.
- Intervjuer med VD, ekonomichef och inköpsansvarig/upphandlingsansvarig i respektive bolag. Därtill har även intervju/avstämning skett med bolagens presidier.
- Granskning av inköp genom registeranalyser. Stickprovsgranskningen omfattar totalt 24 stickprov fördelad på fastighets- och energikoncernen.

Syftet med stickprovsgranskningen har varit att stämma av i vilken utsträckning dessa hanterats i enlighet med såväl interna som externa regler.

Som underlag för denna granskningsinsats har vi, från respektive bolag, tagit del av ett utdrag ur ekonomisystemet över samtliga utbetalningar under år 2020. Inom ramen för granskningen har vi även efterfrågat en sammanställning över de avtal som var giltiga under 2019 och 2020.

Stickproven har dels bestått av granskning avseende ett antal avrop från ramavtal, dels granskning avseende leverantörer och enskilda inköp där leverantören inte återfinns i den sammanställning över giltiga avtal som vi fått del av.

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Granskningen av avrop från befintliga ramavtal har fokuserat på om det aktuella avropet bedöms ha skett i enlighet med aktuellt avtal. Vi har i denna del fokuserat på föremålet för avropet, avropssätt och om det fakturerade beloppet överensstämmer med avtalade priser.

För den del av stickprovet som inte avser avrop från befintliga ramavtal har vi riktat in granskningen på leverantörer från vilka bolaget i fråga sammantaget gjort inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi har också granskat enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men som överstiger gränsen för när det enligt LOU/LUF ställs krav på dokumentation (100 000 kr exkl. moms). Totalt antal stickprov uppgår till 24 stycken, varav 12 inom fastighetskoncernen och 12 inom energikoncernen enligt följande.

Företag	Antal leverantörer som granskats där summan sammantaget överskrider direktupphandlingsgränsen	Antal enskilda inköp som granskats	Antal inköp från ramavtalsleverantörer som granskats
Fastighetskoncernen i Alingsås Rådhus AB	0	0	0
Fabs AB (fastighetskoncernen)	2	0	1
AB Alingsåshem (fastighetskoncernen)	4	3	2
Alingsås Energi AB (energikoncernen)	2	1	0
Alingsås Energi Nät AB (energikoncernen)	5	2	2
Totalt	13	6	5

I sammanhanget ska det framhållas att 19 av de totalt 24 granskade inköpen avser leverantörer som *inte* återfinns i sammanställningen av avtalsbundna leverantörer, vilket rent generellt innebär ökad risk för att inköpet ska vara förenat med någon typ av avsteg från regler och riktlinjer. Sannolikheten för att vi ska finna någon typ av avvikelse är därmed större än om vi helt slumpmässigt skulle valt ut inköp från samma antal leverantörer. I denna del handlar det således om en riktad stickprovsgranskning utifrån bedömd risk, snarare än en helt slumpmässig stickprovsgranskning.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagar och övergripande policys på kommunkoncernnivå

3.1.1 Lagen om offentlig upphandling (samt lag om upphandling inom försörjningssektorerna)

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppskattas till över 700 miljarder kronor per år¹.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ.

LUF är gällande för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Motsvarande beloppsgräns för direktupphandling enligt LUF uppgår från 1 januari år 2020 till 1 142 723 tkr. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till ca 4,4 mnr och för byggentreprenader uppgår det till ca 55 mnr.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman. Om det

¹ Upphandlingsmyndigheten beräknar att värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna uppgick till 706 miljarder kronor år 2017.

handlar om upprepade behov, exempelvis i form av ett ramavtal, ska värdet för löptiden räknas samman.

Undantag från upphandling enligt LUF

Det finns ett antal olika områden där lagen inte gäller för en upphandling. Exempelvis framgår det av 3 kap. 10 § att lagen inte gäller för en upphandling som genomförs av en upphandlande enhet och som avser 1. anskaffning av vatten, om den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet enligt 2 kap. 1 § som avser dricksvatten, eller 2. leverans av energi eller bränsle för energiproduktion, om den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet enligt 2 kap. 1 § som avser el, gas eller värme eller bedriver verksamhet som avses i 2 kap. 8 §.

3.1.1.1 Direktupphandling (enligt LOU och LUF)

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) ska upphandlade myndigheter upprätta riktlinjer för direktupphandlingar. Konkurrensverket har tagit fram en vägledning där de tydliggjort vad sådana riktlinjer bör innehålla. Av vägledningen framgår att syftet med kravet på riktlinjer är bland annat att se till att upphandlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling, framförallt vid direktupphandlingar. Riktlinjerna ska också syfta till att säkerställa att myndigheten tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

Vägledningen fokuserar särskilt på den interna styrningen genom policys och riktlinjer, och vikten att förankra och följa upp dem. Den preciserar också vilka delar som lämpligen kan framgå av myndigheternas riktlinjer för direktupphandling i syfte att uppnå intentionen med lagkravet. Vidare lyfter den vikten av en tydlig roll- och ansvarsfördelning och samordning.

Gällande beloppsgränser

En direktupphandling enligt LOU är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 615 312 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler. En direktupphandling enligt LUF eller LUF S är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 1 142 723 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.

Det handlar för det första om myndighetens förhållningssätt, exempelvis när en direktupphandling får genomföras och vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar till vilka beloppsgränser. Riktlinjerna bör även tydliggöra hur samordning sker vid direktupphandling, när och hur konkurrensutsättning ska ske samt hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske. Konkurrensverket anger också att det är särskilt viktigt att klargöra rollfördelning inom organisationen, det vill säga vilka befogenheter som respektive funktion har. Slutligen bör riktlinjerna klargöra vissa administrativa aspekter, exempelvis hur sekretess hanteras och vilken dokumentation som ska arkiveras.

3.1.2 Alingsås kommuns styrdokument avseende inköp och upphandling

3.1.2.1 Policy för inköp och upphandling

Fullmäktige i Alingsås kommun har fastställt en policy för inköp och upphandling (2020-09-30, § 115). Av policyn framgår gemensamma värderingar och grundprinciper för inköp och upphandling av varor, tjänster och entreprenader inom Alingsås kommunkoncern. Det framgår också att policyn gäller även för bolagen. Som ett komplement till policyn har kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för inköp och upphandling (2020-11-23, § 173). Även riktlinjerna gäller för bolagen och syftet med dem är att ge vägledning och stöd för tillämpningen av policyn. I riktlinjerna förtydligas ansvarsfördelningen något och det beskrivs något mer detaljerat vad förvaltningar och bolag har att förhålla sig till vid beställning (avrop) från upphandlade ramavtal samt vid verksamhetsspecifika upphandlingar. Här framgår bland annat att bolagen ansvarar för sina egna verksamhetsspecifika upphandlingar. Vidare framgår det att respektive förvaltning, bolag och förbund ansvarar för förvaltning och avtalsuppföljning av sina egna verksamhetsspecifika ramavtal och avtal. Vid behov kan upphandlingsenheten bistå med råd och stöd.

Upphandlingsenheten kan efter befullmäktigande från respektive bolag genomföra verksamhetsspecifik upphandling för deras räkning och likaså koncernövergripande upphandling för deras räkning.

Riktlinjerna innehåller även ett avsnitt avseende direktupphandling som övergripande beskriver ansvarsfördelning, när direktupphandling är tillåtet och hur värdet ska beräknas gällande inköp av samma slag. Vidare anges kommunens dokumentationskrav för direktupphandlingar, som är något striktare än vad lagstiftningen säger. I Alingsås kommun ska dokumentation upprättas för direktupphandlingar som överstiger 10 tkr. Under 100 tkr är kraven på förfarandet dock något förenklat.

3.1.2.2 Policy mot korruption inom Alingsås kommun

Fullmäktige i Alingsås kommun har fastställt en policy mot korruption den 4 september 2019. Policyn omfattar även de kommunala bolagen. Policyn beskriver bland annat den lagstiftning som finns inom området. Mer konkret anges även en rad allmänna handlingsregler, enligt följande:

- Förtroendevalda och anställda i Alingsås kommun verkar på uppdrag av kommunmedborgarna och ska iakttä saklighet och opartiskhet i sin tjänsteutövning.
- Förtroendevalda och anställda ska handla på ett sådant sätt att det inte kan misstänkas att de påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete. I detta ligger att gåvor eller andra otillbörliga förmåner inte ska tas emot eller ges i samband med tjänsteutövning.
- I alla sammanhang ska ett sådant förhållningssätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.

2021-09-27

- I samband med myndighetsutövning och upphandling och/eller inköp råder så kallad nolltolerans vilket innebär att den som är förtroendevald, anställd, uppdragstagare eller har annan anknytning till kommunens verksamhet inte i något avseende eller i någon situation ska ge eller motta någon förmån, vare sig det i rättslig mening är att betrakta som muta eller inte.
- Förtroendevalda och anställda får inte missbruka sin position eller låta privata relationer påverka utförandet av sitt arbete.
- Förtroendevalda och anställda får inte ha sådana bisysslor som kan minska kommunens trovärdighet.

Vidare anges att tydliga styrdokument är en förutsättning för att undvika korruption. Luckor och otydligheter i regelverk innebär inte bara en risk för korrupt beteende utan försvårar även uppföljning och kontroll av verksamheterna, och därmed också möjligheterna att upptäcka korruption. Det är därför viktigt att samtliga beslutade styrdokument är tydliga, väl uppdaterade och kända inom organisationen.

Kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar inom respektive verksamhetsområde för att de styrdokument som tillämpas är uppdaterade och ändamålsenliga.

Kommunstyrelsen ska leda och samordna arbetet med kommunövergripande styrdokument.

3.1.2.3 Bolagens skyldighet att förhålla sig till av fullmäktige fastställda policys

Att bolagen har skyldighet att förhålla sig till policys och riktlinjer som fullmäktige fastställt framgår av Företagspolicy för Alingsås kommunkoncern (KF, 2016-12-14, § 274). Av företagspolicyn som är fastställd av såväl fullmäktige som av bolagsstämman för AB Alingsås Rådhus AB, framgår att bolagen i tillämpliga delar ska följa de koncernövergripande riktlinjer och policys som fullmäktige fastställer och arbeta in dem i bolagens egna riktlinjer och policys. Policyn fastslår också att ledningen i bolagen ska hålla sig väl informerade om de kommunala policydokument och riktlinjer som kan ha en inverkan på bolagens ställningstagande i frågor som berör den kommunala organisationen i stort. Bolagen ska alltid beakta av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen antagna dokument och verka i enlighet med dessa, utifrån vad som är möjligt för bolagens verksamhet. Som huvudregel ska kommunala styr- och policydokument kunna gälla även för bolagen. Bolagen har möjlighet att besluta om egna specifika styrdokument för sin verksamhet, men har då att beakta befintliga kommunala motsvarigheter inom samma område. Bolagens egna dokument får inte uppenbart strida mot ett kommunalt beslut, men kan i sin innebörd tänkas vara mer omfattande.

3.2 Fastighetskoncernen Alingsås Rådhus AB, Fabs AB och Alingsåshem AB

3.2.1 Policys och riktlinjer

lakttagelser

Det finns ett flertal styrdokument som reglerar hur upphandling och inköp ska hanteras i bolagen.

Policy för inköp och upphandling

Bolagen har en policy för inköp och upphandling, fastställd av styrelsen den 13 december 2018. Policyn beskriver på en övergripande nivå vad bolagen har att förhålla sig till i samband med inköp och upphandling. Av policyn framgår att policyn kompletterar de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna. Hänvisning görs sedan till de riktlinjer för inköp och upphandling respektive direktupphandling som fullmäktige fastställde 24 februari 2016.

Av intervjuerna framgår att policyn har setts över i samband med att fullmäktige fastställde den nya policyn och riktlinjerna i september och november 2020, och att det i samband med denna översyn konstaterats att det inte finns några konflikter gentemot de uppdaterade dokumenten. Policyn och riktlinjerna anges vara gällande för bolagen i tillämpliga delar, det framgår dock inte vilka delar som gäller för bolagen och vilka delar som är undantagna. Vid intervjuerna uppges dock att bland annat det striktare dokumentationskravet som kommunen tillämpar vid direktupphandling inte tillämpas i bolagen². Att denna översyn och dessa övervägningar/undantag gjorts framgår inte av policyn eller annan dokumentation.

Utöver policyn har inte bolagen några ytterligare övergripande styrdokument som tydliggör hur inköp och upphandling ska gå till. Bolaget har dock framtagna processbeskrivningar, "Inköps-/upphandlingsprocessen" samt "Genomförandeprocess för direktupphandling". Det finns också en blankett för dokumentation av direktupphandling som innehåller anvisningar för ifyllande av blanketten. Utöver kommunens riktlinjer och den processbeskrivning som finns framtagen avseende direktupphandling enligt ovan så finns det inte några ytterligare riktlinjer för direktupphandling.

Etisk policy för Alingsåshem

Bolagen har en etisk policy, fastställd av styrelsen 31 oktober 2018. Policyn tydliggör vikten av att bolagen intar ett etiskt förhållningssätt som gör att förtroendet för bolagen kan upprätthållas. Policyn anger bland annat att bolagen systematiskt ska identifiera områden där det finns risk för oetiskt agerande. Därtill anges att intern utbildning och dialog ska hållas regelbundet för att tydliggöra för de anställda det förhållningssätt och de beteenden som är acceptabla inom bolagen.

² I bolagen gäller dokumentationskrav för direktupphandlingar som överstiger 100 tkr. Se avsnitt 3.2.2 "Upphandlings- och inköpsprocessen" (Genomförandeprocess – direktupphandling).

2021-09-27

Om en representant för bolagen upptäcker eller misstänker oegentligheter ska denne ha möjlighet att rapportera detta till närmaste chef eller VD som gör en första bedömning av iakttagelsen. Om iakttagelsen rör dessa personer kan styrelsens ordförande eller vice ordförande kontaktas direkt. Om den initiala bedömningen visar att det finns anledning att anta att oegentligheter begåtts ska styrelsens presidium kontaktas. Presidiet fattar beslut om eventuella åtgärder.

Styrelsens arbetsordning

Ansvar för inköp och upphandling i bolagen har förtydligats i ett flertal styrdokument. Styrelsens ansvar framgår av styrelsens arbetsordning. Exempelvis framgår här att styrelsen har att fatta beslut i frågor som inte faller inom den löpande förvaltningen samt där aktiebolagslag och bolagsordning kräver styrelsens beslut. Exempel på frågor som ska hanteras av styrelsen är policyfrågor och avsteg från fastlagd policy.

VD-instruktion

Vad gäller inköp och upphandling har VD och anställda en långtgående delegering. Av VD-instruktion framgår att VD:s beslutanderätt i princip endast är begränsad av i styrelsens arbetsordning förbehållna åtgärder av stor betydelse samt av de lagar, förordningar och avtal som har inflytande på verksamheten.

Attestinstruktion

VD:s delegering framgår av bolagens attestinstruktion, fastställd av VD 1 maj 2021. Attestinstruktionen beskriver de grundläggande principerna som gäller vid firmateckning och attest, samt vad som avses med attest och dess innebörd. Här framgår bland annat att de beloppsgränser som gäller vid attest, även är gällande i samband med att beställning görs. Beställningar ska alltid göras skriftligt och det framgår också vilka uppgifter som ska anges på fakturan.

Av attestinstruktionerna finns angivet att ingen person äger rätt att attestera egna kostnader (egen reseräkning, telefonfaktura, egna inköp etc.). I de fallen träder överordnad chef in. VD:s kostnader attesteras av styrelsens ordförande. Likaså ska beställningar av material eller tjänst till lägenhet som hyrs av anställd hos Alingsåshem göras av närmaste chef.

Till attestinstruktionen hör två bilagor, en attestmatris och en beslutsmatris. Av bilagorna framgår hur VD:s delegering till anställda är utformad och det anges också beloppsgränser i förekommande fall. Attesträtten, tillika rätt att göra inköp, är långtgående i organisationen. Samtliga anställda har rätt att göra inköp inom vissa kategorier. Detta är dock kopplat till beloppsgränser, där de som har lägst beloppsgränser endast kan göra inköp upp till 15 tkr.

3.2.1.1 *Kommentarer och bedömning*

Bolagen har styrdokument som på en övergripande nivå tydliggör hur inköp och upphandling ska gå till samt hur ansvaret är fördelat i organisationen. Bolagen saknar dock riktlinjer för direktupphandling, vilket är ett krav i LOU. Vi noterar att det i "Genomförandeprocess vid direktupphandling" framgår på en övergripande nivå vad som ska göras vid en direktupphandling. Detta är dock inte ett formellt antaget styrdokument och enligt vår bedömning är underlaget inte att betrakta som riktlinjer i

2021-09-27

enlighet med LOU. Underlaget bedöms inte heller leva upp till lagens intentioner med avseende på innehåll. Bolagsstyrelserna bör därmed tillse att riktlinjer upprättas för direktupphandling som lever upp till de krav som ställs. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

Vi bedömer också att det finns risk för en otydlighet kring de styrande dokumenten då bolagen anger att de policys som fullmäktige fastställt gäller i tillämpliga delar. Det framgår dock inte vilka delar som är tillämpliga och inte. För att underlätta för de som genomför upphandlingar och inköp i bolagen bör en översyn göras av gällande styrdokument för att öka tydligheten i vad som gäller och vad de har att förhålla sig till.

3.2.2 Upphandlings- och inköpsprocessen

Lakttagelser

Organisation och ansvarsfördelning

Av bolagens attestinstruktion (inkl. bilagor) framgår hur VD delegerat ansvaret i den löpande förvaltningen, i huvudsak i samband med inköp av varor och tjänster samt vid attest. Hur den praktiska ansvarsfördelningen i samband med upphandlingar ser ut framgår dock inte specifikt av några styrdokument. Bolagen har en upphandlingsansvarig som ansvarar för bevakning och genomförande av ramavtalsupphandlingar som berör hela bolagen. Ansvaret för förvaltning och uppföljning av avtalen under avtalsperioden är dock fördelat till ansvariga i verksamheten. För de avtal som bolagen bedömt som särskilt viktiga finns utsedda personer med särskilt ansvar att följa upp avtalen under avtalsperioden, i syfte att säkerställa att uppföljning sker årligen. För dessa uppföljningsmöten har en mall för mötesanteckningar upprättats för att förtydliga vad avtalsuppföljningen ska innehålla. Det är dock endast ett fåtal avtal som följs upp på detta sätt, ex. avseende bygg, måleritjänster, elektriker etc. För övriga avtal finns det inte något uttalat uppföljningsansvar för att säkerställa att ställda krav och villkor i avtalen uppfylls under hela avtalsperioden. De kontroller/den uppföljning som sker är det som görs i samband med attest av fakturor.

De upphandlingar som rör mer verksamhetsspecifika avtal eller entreprenader hanteras i verksamheten, i huvudsak av projektledare och förvaltare. Projektörer och förvaltare tar tillsammans med projektgrupp, fram kravställningen för respektive upphandling. Upphandlingsansvarig är involverad även i ett flertal av dessa upphandlingar, exempelvis för genomgång eller framtagande av delar av förfrågningsunderlaget. Det uppges utgöra en kontrollfunktion/kvalitetssäkring för att säkerställa att upphandlingar sker på ett korrekt sätt i enlighet med gällande lagar och regelverk.

Tillgång till gällande styrdokument

Alla styrdokument som berör upphandling och inköp finns att tillgå på bolagens intranät, vilket säkerställer att bolagens samtliga anställda har tillgång till dem. På intranätet finns också ett webbaserat verktyg för kontroll av leverantörer samt formulär/blankett för dokumentation av direktupphandlingar.

2021-09-27

Information och utbildning

Utbildningar genomförs för samtliga nyanställda, där bolagen särskilt informerar kring vad det innebär att arbeta i ett kommunalt bolag när det kommer till inköp. För att säkerställa att de som har rätt att göra inköp och upphandlingar har tillräcklig kunskap om de lagar och regelverk som gäller har upphandlingsansvarig sedan 2019 årligen hållit utbildningar som riktar sig till alla anställda i bolagen. Under utbildningen behandlas bland annat de lagar som styr verksamheten, vad som regleras i de interna styrdokumenterna och vilka principer som är gällande vid inköp och upphandling. Utbildningen omfattar även en genomgång av hur inköps-/upphandlingsprocessen ser ut i Alingsåshem och vilka aktiviteter den består av. Här beskrivs även mer konkret var de anställda hittar bolagens avtal, vad som gäller vid direktupphandling samt en del som handlar om mutor.

Genomförande av inköp och upphandlingar

Bolagen har en dokumenterad processbeskrivning avseende inköps- och upphandlingsprocessen. Arbete pågår dock med att arbeta fram rutiner och anvisningar. Detta arbete kommer att fortgå under året och beräknas färdigställas under hösten 2021.

Av den övergripande processbeskrivningen framgår att inköps- och upphandlingsprocessen består av tre delprocesser:

- Analysera och planera
- Genomföra
- Avsluta

Delprocesserna består i sin del av aktiviteter, för vilka ytterligare rutiner/anvisningar ska arbetas fram och finnas länkade från processbeskrivningen. I dagsläget finns det endast anvisningar/genomförandeprocess som avser direktupphandlingar.

Genomförandeprocess – direktupphandling

Av genomförandeprocessen framgår att följande steg ska göras vid direktupphandling:

- Kontrollera att det inte finns ramavtal eller andra avtal att nyttja!
- Specificera behov
- Kontakta minst 3 leverantörer (om möjligt)
- Välja det förmånligaste erbjudandet utifrån behovet
- Kontrollera leverantören
- Dokumentera
- Rapportera in resultatet till Upphandlingsansvarig (krav för direktupphandlingar över 100 tkr)

Det är ansvarig chef som ansvarar för att säkerställa att direktupphandlingar sker i enlighet med gällande lag och riktlinjer. Det är också denne som ansvarar för att dokumentation sker och sparas. Av intervjuerna framgår att dokumentation avseende direktupphandlingar över 100 tkr skickas till upphandlingsansvarig. Det sker dock inte några kontroller eller annan uppföljning för att säkerställa att det inte genomförs

direktupphandlingar som inte dokumenteras och/eller hanterats på rätt sätt. Upphandlingsansvarig upplever dock att det regelbundet kommer frågor från verksamheten om hur de ska gå tillväga och vilket förfarande som är lämpligt.

Erfarenhetsåterkoppling

För att säkerställa ett lärande i organisationen ser bolagen erfarenhetsåterkopplingen som en del av inköps- och upphandlingsprocessen. Det uppges ske en kontinuerlig erfarenhetsåterkoppling i bolagens arbete med inköp och upphandlingar. Arbetet uppges ske enligt nedan:

- En löpande dialog förs mellan upphandlingsansvarig och beställare under hela avtalsperioden, för att kunna fånga upp viktiga detaljer för kommande avtalsperiod
- En löpande dialog sker med leverantörer, för att fånga upp deras synpunkter på pågående ramavtal
- Attestanten ansvarar för kontroll och uppföljning av fakturor, och återkoppling till upphandlingsansvarig vid synpunkter
- Rutinmässigt sker startmöten och avslutningsmöten med våra ramavtalsleverantörer för erfarenhetsåterkoppling
- Start, arbetsmöten, slutmöte på våra entreprenader och konsultuppdrag, för att säkerställa rätt leverans
- Inför ny upphandling sätts en referensgrupp samman med syfte att samla ihop bolagets erfarenheter från tidigare avtalsperiod. De samlade erfarenheterna tas med in i den nya upphandlingen.

3.2.2.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen har en tydlig ansvarsfördelning vad gäller upphandling och uppföljning av avtal. Vi bedömer dock att den kan tydliggöras ytterligare genom att den formaliseras och dokumenteras i gällande styrdokument. Det saknas också dokumenterade rutiner och anvisningar i stor utsträckning. Inköps- och upphandlingsprocessen finns visserligen dokumenterad på övergripande nivå och likaså genomförandeprocessen för direktupphandlingar. Vi bedömer dock att inköps- och upphandlingsprocessen bör utvecklas, vilket bör ske genom att bolagsstyrelserna fastställer riktlinjer avseende direktupphandlingar (se 3.2.1.1) samt genom de rutiner och anvisningar som bolagen planerar att ta fram.

3.2.3 Uppföljning och kontroll

lakttagelser

Bolagens arbete med riskanalys och internkontrollplan

Bolagen genomför årligen en riskanalys inför kommande verksamhetsår. Tjänstepersonerna tar fram ett underlag med identifierade risker och bolagsledningens riskbedömningar. Detta lyfts därefter till styrelsen som har möjlighet att justera och lägga till risker/områden som de identifierat och/eller anser vara prioriterat. Styrelsen har sedan 2019 involverats i riskanalysen och de är nu delaktiga i arbetet och har

2021-09-27

möjlighet att påverka riskanalysen. Riskanalysen resulterar därefter i en internkontrollplan. Internkontrollplanen består av de risker som har värderats som mest väsentliga inom respektive område (VD, Fastighet, HR och kommunikation, Ekonomi m.m.). Merparten av de risker som finns upptagna i internkontrollplanerna för såväl 2020 som 2021 är inte befästa med någon form av kontrollmoment. Detta kan bero på två saker; antingen är riskvärderingen relativt låg och/eller så finns det redan rutiner eller annan form av riskhantering inom området som innebär att ytterligare åtgärder inte är nödvändiga. För 2021 är det endast en risk som kommer att kontrolleras särskilt under året.

I riskanalysen som gjordes inför 2021 finns risker kopplade till såväl inköp och upphandling som etik och otillbörligt agerande upptagna på ett flertal ställen. En av de identifierade riskerna inom dessa områden tas också upp i internkontrollplanen. Den risk som tas upp i planen är risk för att inte följa LOU i samband med inköp/upphandlingar av större värde. Riskvärderingen är dock relativt lågt och det anges finnas en riskhantering. Inga kontrollmoment har därmed upprättats.

Intern kontroll som en del av den löpande verksamheten

Det är endast ett fåtal kontroller som görs för att säkerställa efterlevnaden av gällande lagar och styrdokument. Det sker inte några strukturerade och systematiska kontroller av att upphandlingar genomförs på ett korrekt sätt eller att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med gällande lagar och interna riktlinjer. Detta uppges säkerställas genom att personalen har kunskap och kompetens inom området samt att upphandlingsansvarig är involverad i merparten av de större upphandlingarna. Därtill lyfts respektive chefsansvar fram när det gäller säkerställande av att direktupphandlingar genomförs korrekt.

Det görs dagligen automatiska kontroller avseende leverantörstrohet då bolagen använder Inyett, ett verktyg för faktura- och leverantörskontroll. Genom verktyget kontrolleras bland annat eventuella avvikelser i form av dubbla betalningar, avvikande summor och valutor etc. samt att det görs leverantörskontroller. Detta verktyg är även kopplat till bolagens avtalsdatabas och det sker därmed en automatisk kontroll av leverantörstrohet. Därtill gör upphandlingsansvarig årligen en manuell kontroll där leverantörsreskontran stäms av mot avtalsdatabasen för att kontrollera eventuella inköp som gjorts utanför avtal.

Utöver de kontroller som görs i samband med attest görs inte några ytterligare kontroller avseende avtalstrohet (det vill säga att aktuell vara/tjänst omfattas av avtal, inte endast att avtal finns med aktuell leverantör) eller av att inköp sker i enlighet med VD:s delegering (enligt attestmatrisen). Det är således genom attestförfarandet som bolagen säkerställer att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp. Den som attesterar en faktura ansvarar för att säkerställa att inköpet har skett inom ramen för respektive funktioner befogenhet enligt attestmatrisen. Enligt uppgift kommer det under september 2021 genomföras ett systembyte, vilket kommer medföra ett systemstöd för intern kontroll i attesthanteringen.

3.2.3.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen bedöms ha en god grundstruktur för arbetet med riskanalys och upprättande av internkontrollplan, där styrelsen är involverad och delaktig i framtagandet av detta. Vi noterar dock att det är många risker som tas upp i interkontrollplanen där bolagen bedömer att det finns en befintlig riskhantering och där ytterligare kontrollmoment inte är nödvändiga. För att säkerställa att alla väsentliga risker tas om hand på ett tillräckligt sätt bedömer vi att bolagsstyrelserna bör överväga om det finns behov av att ta fram kontrollmoment även för de risker som anges vara hanterade enligt bolagens internkontrollplan.

Vi bedömer dock att bolagens interna kontroll vad gäller upphandlingar generellt och direktupphandlingar specifikt inte är tillräcklig, för att säkerställa att de sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Gällande leverantörsfakturer bedömer vi att de automatiserade kontroller som sker via Inyett ger en grundläggande intern kontroll som i stor utsträckning säkerställer leverantörstrohet, att leverantörskontroller sker och att avvikande fakturer kontrolleras och följs upp. Det sker dock inte några kontroller för att säkerställa att attesthanteringen fungerar i enlighet med gällande riktlinjer, vilket är ett område som kan utvecklas för att stärka den interna kontrollen.

3.2.4 Mutor och jäv

lakttagelser

Det finns styrdokument på såväl kommunkoncernnivå som på bolagsnivå som tydliggör hur styrelsen och de anställda i bolagen ska agera för att säkerställa ett etiskt förhållningssätt. Den policy mot korruption som fullmäktige har fastställt är dock inte införlivad i bolagens etiska policy.

För att säkerställa att alla anställda känner till bolagens styrdokument och för att hålla frågan levande utgör mutor en del i såväl den utbildning som ges till nyanställda som den utbildning som upphandlingsansvarig årligen håller som riktar sig till alla anställda.

De intervjuade menar att frågan om mutor och jäv är aktuell och en fråga som tas upp löpande för att säkerställa att alla har kännedom om hur de ska agera i olika situationer som kan uppstå. De anställda uppges vara duktiga på att signalera om det finns risk för jäv. De är då inte med och fattar beslut kring inköp och upphandling inom det området. Det uppges också vara uppe på agendan hur anställda ska agera vid renoveringar hemma, där de i vissa fall använder samma leverantörer som bolagen upphandlat. I förekommande fall har då den anställde på eget initiativ redogjort för att de kontrollerat och bedömt offerter/pris från olika leverantörer. Policyn anger också hur de anställda ska gå tillväga vid misstanke om oegentligheter. Frågan uppges vara på agendan i styrelsen.

3.2.4.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen har säkerställt att det finns en formell styrning kring vad som gäller avseende mutor och jäv. Det är också en fråga som är på agendan för såväl styrelsen som bolagsledningen. De anställda ges regelbundet utbildning avseende inköp och upphandling där mutor och jäv är en del av denna. Detta i kombination med att det

finns beskrivet hur anställda ska gå tillväga bedömer vi att bolagen vid tid för granskningen säkerställt en tillräcklig styrning och hantering inom området.

3.2.5 Stickprovsgranskning

Stickprovets fördelning inom fastighetskoncernen framgår av tabellen nedan.

Företag	Antal leverantörer som granskats där summan sammantaget överskrider direktupphandlingsgränsen	Antal enskilda inköp som granskats	Antal inköp från ramavtalsleverantörer som granskats
Fastighetskoncernen i Alingsås Rådhus AB	0	0	0
Fabs AB	2	0	1
AB Alingsåshem	4	3	2

Resultatet av stickprovsgranskningen presenteras i tabellform. Kommentarer/bedömningar återges löpande i texten i tabellerna nedan. Stycket avslutas med övergripande/generella kommentarer utifrån stickprovsgranskningen inom fastighetskoncernen.

Vi vill särskilt betona att vi, i den del av stickprovet som inte avser avrop från befintliga ramavtal, har riktat in granskningen på leverantörer där bolagen gjort inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi har också granskat enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men som överstiger gränsen för när det enligt LOU/LUF ställs krav på dokumentation (100 000 kr exkl. moms). Detta innebär inte att gjorda inköp per automatik inte har skett i enlighet med gällande regelverk, då det kan finnas godkända skäl för att inköpen har skett utan föregående upphandling.

Fabs AB

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 1	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direktupphandlingsgränsen	1 200	Leverantören i fråga uppges vara en strategisk leverantör som fakturerar på uppdrag av en annan leverantör, vilken i sin tur står för produktion och distribution av el till det aktuella området. Det uppges finnas en gammal överenskommelse men något avtal har verksamheten inte hittat. Vår kommentar och bedömning: Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

			2014/25/EU (LUF-direktivet) är viss verksamhet kopplat till produktion och försäljning av el undantaget från upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde. I de fall inköpen handlar om produktion och distribution av el bedöms de inte stå i strid med gällande regler. Det faktum att verksamheten inte kan hitta det aktuella avtalet tyder dock på allvarliga brister i bolagens avtalshantering.
L 2	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	821	Inköpen uppges avse olika tjänster inom områden där ramavtal saknas. Bolagen bedömer själva att det inte finns behov av ramavtal inom aktuella områden då behovet är litet. Som underlag har vi fått del av dokumentation avseende en av dessa direktupphandlingar (avtalsvärde 295 tkr). Vår kommentar och bedömning: Utifrån bolagens bedömning har inköpen hanterats i enlighet med gällande regelverk.
L 3	Inköp från befintlig ramavtals-leverantör	6	Vår kommentar och bedömning: Det granskade avropet bedöms ha ägt rum i enlighet med gällande avtal.

AB Alingsåshem

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 4	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	760	Inköpen uppges vara hänförliga till ett befintligt avtal som inte finns med i den sammanställning av giltiga avtal som vi fått del av. AB Alingsåshem uppges att de har som målsättning att alla avtal ska finnas i avtalsdatabasen men att detta avtal av någon anledning inte kommit med i sammanställningen. Vår kommentar och bedömning: Då vi fått del av det aktuella avtalet konstaterar vi att inköpen skett från en avtalsbunden leverantör. För att kunna upprätthålla en ändamålsenlig intern kontroll avseende bolagens egna avtal anser vi att det behöver finnas en sammanhållen förteckning över samtliga avtal.
L 5	Flera inköp där summan sammantaget	930	Inköpen uppges handla om två separata direktupphandlingar avseende samma typ av tjänst. Som underlag har vi fått del av

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

	överstiger direkt-upphandlingsgränsen		<p>dokumentation avseende en av dessa direktupphandlingar (beräknat avtalsvärde 467 tkr). För den andra direktupphandlingen anger bolagen att det vid det aktuella tillfället gjordes en bedömning att det förelåg synnerliga skäl och att de då kunde använda förfarandet "förhandlat förfarande utan föregående annonsering".</p> <p>Vår kommentar och bedömning: När det gäller beloppsgränsen för direktupphandling ska alla direktupphandlingar av samma slag under räkenskapsåret räknas ihop. Som framgår ovan avser båda direktupphandlingarna samma typ av tjänst. Då vi inte har granskat och bedömt huruvida det förelåg synnerliga skäl, gör vi bedömningen att det finns en risk för att det kan handla om otillåten direktupphandling.</p>
L 6	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	810	<p>Leverantören uppges stå för produktion och distribution av el till det aktuella området. Det handlar om ett gammalt avtal som verksamheten inte kan hitta.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU (LUF-direktivet) är viss verksamhet kopplat till produktion och försäljning av el undantaget från upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde. I de fall inköpen handlar om produktion och distribution av el bedöms de inte stå i strid med gällande regler. Det faktum att verksamheten inte kan hitta det aktuella avtalet tyder dock på allvarliga brister i bolagens avtalshantering.</p>
L 7	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	2 800	<p>Inköpet uppges handla om ett avrop från ett av SKR:s ramavtal. Avropskontrakt som gäller ett enskilt inköp förs inte in i avtalsregistret. Avtal upphandlade via SKR återfinns inte heller i bolagens avtalsregister.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpet bedöms ha hanterats i enlighet med gällande regler. För att underlätta uppföljning anser vi att även externt tecknade avtal bör finnas förtecknade i bolagens avtalsförteckning.</p>
L 8	Enskilt inköp, under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för	124	<p>Leverantören är en underentreprenör till en avtalsbunden leverantör. Vi har tagit del av grundavtalet i vilket det framgår att entreprenören efter godkännande från beställaren kan använda sig av underentreprenörer eller underkonsulter. Enligt</p>

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

	att dokumentation krävs		<p>uppgift dokumenteras inte den typen av godkännande eftersom den typen av beslut tas i samverkan mellan beställaren och entreprenören i den dagliga verksamheten för entreprenaden. Vidare påpekas att det enligt avtalet inte finns något krav på den typen av beslut ska dokumenteras.</p> <p>Av grundavtalet framgår också att underentreprenörer ska fakturera entreprenören som sedan fakturerar beställaren. I detta fall har underentreprenören fakturerat beställaren direkt.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpet bedöms ha hanterats i enlighet med gällande upphandlingsregler. Dock har fakturering inte ägt rum i enlighet med avtalet För att upprätthålla en god intern kontroll samt underlätta uppföljning anser vi det vara angeläget att fakturering/betalning hanteras i enlighet med vad som avtalats.</p>
L 9	Enskilt inköp, under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för att dokumentation krävs	112	<p>Vid granskning av faktura och underlag framkommer att det handlar om fem olika beställningar men som fakturerats vid ett och samma tillfälle.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Beloppsgränsen avseende dokumentationsplikten gäller enskilda inköp. I detta fall handlar om fem enskilda inköp men som fakturerats vid ett och samma tillfälle. Inget enskilt inköp uppgår till den summa då det ställs krav på dokumentation.</p>

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 10	Enskilt inköp, under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för att dokumentation krävs	180	Inköpet avser anslutningsavgift för fiber och fjärrvärme till tillbyggnad av en fastighet. Leverantören i fråga uppges vara ledningsägare gällande, el, fiber och fjärrvärme i det aktuella området. Då tillbyggnaden förutsatte flytt av ledningar samt utökning och flytt av transformatorstation fakturerade leverantören AB Alingsåshem för dessa åtgärder, däribland det aktuella inköpet. Vår kommentar och bedömning: Inköpet bedöms ha hanterats i enlighet med gällande regler.
L 11	Inköp från befintlig ramavtalsleverantör	67	Vår kommentar och bedömning: Föremålet för inköpet/avropet bedöms vara i enlighet med det aktuella avtalet, däremot har avropet skett på annat sätt än vad som föreskrivs i avtalet. För att upprätthålla en god intern kontroll samt underlätta uppföljning anser vi det vara angeläget att avrop från ramavtal hanteras i enlighet med vad som avtalats.
L 12	Inköp från befintlig ramavtalsleverantör	7	Inköpet avser byggkonstruktion medan ramavtalet med den aktuella leverantören avser en annan typ av tjänst. Inköpet avser således inte ett avrop från det befintliga ramavtalet. Enligt uppgift saknar AB Alingsåshem ramavtal inom kompetensområdet byggkonstruktion och bedömer inte att det finns behov av ett sådant. Vår kommentar och bedömning: Inköpet bedöms ha hanterats i enlighet med gällande regler.

Utöver de kontroller som framgår av tabellerna ovan har vi granskat om undertecknande av avtal i samband med inköp och upphandling sker i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning. I denna granskningsinsats har vi tittat närmare på fem avtal inom fastighetskoncernen.

3.2.5.1 Kommentarer och bedömning

Mot bakgrund av de inköp som granskats inom fastighetskoncernen bedömer vi att det finns vissa brister i bolagens hantering av direktupphandlingar samt att det finns risk för

2021-09-27

att det förekommit otillåtna direktupphandlingar. Vi bedömer också att det inom koncernen finns brister beträffande avtalshantering då det förekommer att avtal inte kan hittas samt att avrop från ramavtal har skett på annat sätt än vad som föreskrivs i avtalet. Bedömningen baseras även på att vi kunnat konstatera att en underentreprenör har fakturerat AB Alingsåshem på ett sätt som inte är i enlighet med avtalet.

När det gäller undertecknande av avtal gör vi bedömningen att ett av fem granskade avtal **inte** har undertecknats av behörig person. Därmed bedömer vi att det finns vissa brister i bolagens interna kontroll avseende delegation och behörighet att teckna avtal. Det avtal som avses är:

Leverantör	Avtalsvärde	Datum för undertecknandet
Mark och Miljökontroll AB	295 tkr	2020-03-30

3.2.6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagen inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp. För att säkerställa att upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument bör bolagens styrning, uppföljning och kontroll stärkas. Bolagens arbete för att förebygga mutor och jäv bedöms dock vara tillräckligt.

Bolagen har en övergripande struktur för hur upphandling och inköp ska gå till samt hur ansvaret är fördelat i organisationen. Det finns dock behov av att se över att styrdokumenterna lever upp till de krav som ställs i LOU (ex. avseende riktlinjer för direktupphandling). För att säkerställa att hanteringen sker på ett korrekt sätt bedömer vi även att det finns ett behov av att konkretisera de övergripande styrdokumenterna i dokumenterade rutiner och anvisningar, vilket bolagen också planerar att göra. Därtill finns också ett behov av att förtydliga hur och i vilken utsträckning som policys beslutade av fullmäktige ska vara gällande/tillämpliga för bolagen.

Bolagen bedöms ha en god grundstruktur för deras arbete med riskanalys och internkontrollplan. Styrelsen är involverad i arbetet med att identifiera och prioritera risker. Den interna kontrollen i upphandlings- och inköpsprocessen bedömer vi kan stärkas. Detta då det saknas kontroller och uppföljningar som säkerställer att upphandling sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Därtill kan även den interna kontrollen i samband med attest och fakturahantering stärkas.

Bolagen bedöms ha säkerställt en tillräcklig styrning och hantering avseende mutor och jäv. Frågan är aktuell inom såväl bolagsledningen som styrelsen och det finns rutiner som tydliggör hur anställda ska agera vid eventuella jävssituationer samt om de uppmärksammar eller misstänker eventuella oegentligheter.

Genomförd stickprovsgranskning visar att det finns risk för att det förekommit otillåtna direktupphandlingar. Det finns också vissa brister gällande avtalshanteringen, bland annat avseende delegation och undertecknande av avtal där vi kunnat konstatera att det finns avtal som inte undertecknats av behörig person.



Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi Fastighetskoncernen Alingsås Rådhus AB, Fabs AB och Alingsåshem AB att:

- Upprätta riktlinjer avseende direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- Förtydliga hur och i vilken utsträckning som policys beslutade av fullmäktige ska vara gällande/tillämpliga för bolagen.
- Se över befintliga styrdokument för att öka tydligheten i vad som gäller och vad de anställda har att förhålla sig till gällande upphandling och inköp.
- Tillse att arbetet med att ta fram rutiner och anvisningar färdigställs.
- Förtydliga och formalisera ansvarsfördelningen i upphandlings- och inköpsprocessen genom att dokumentera den i gällande styrdokument.
- Överväga om det finns behov av att ta fram kontrollmål även för de risker i internkontrollplanen som bedöms ha en befintlig riskhantering.
- Säkerställa att avtal förvaras på ett samlat och ordnat sätt.
- Säkerställa att undertecknande av avtal endast sker av behöriga personer.
- Införa kontroller för att säkerställa att attesthanteringen sker i enlighet med gällande rutiner.
- Upprätta en plan för informations- och utbildningsinsatser avseende såväl inköp och upphandling som mutor och jäv. Detta för att säkerställa att all berörd personal får en kontinuerlig uppdatering kring gällande lagar och styrdokument och hur de ska förhålla sig i dessa frågor.

3.3 Alingsås Energi AB och Alingsås Energi Nät AB

3.3.1 Policys och riktlinjer

lakttagelser

Det finns ett flertal styrdokument som reglerar hur upphandling och inköp ska hanteras i bolagen.

Policy för inköp och upphandling

Bolagen har en policy för inköp och upphandling, fastställd av styrelsen¹ september 2015³. Policyn beskriver på en övergripande nivå hur inköp och upphandling ska ske inom bolagen. För säkerställande av efterlevnad av gällande lagstiftning hänvisar policyn till bolagens rutiner som styr och följer upp direktupphandlingar samt upphandlingar över och under tröskelvärden, se nedan. Vidare anges att upphandlingar och inköp inom Alingsås Energi genomförs med rätt kvalitet till lägsta kostnad och minsta miljöpåverkan inom ramen för gällande lagstiftning. God etik och professionellt agerande ska råda inom alla affärsförbindelser. Varor, tjänster och entreprenader ska ha bra miljöprestanda, hög kvalitet, beakta arbetsmiljöaspekter samt följa mänskliga rättigheter. Vid samtliga upphandlingar och inköp ska möjlighet och behov av samordning inom kommunkoncernen beaktas för att säkerställa möjliga samhällsvinster.

Inköpsrutin

Bolagens inköpsrutin fastställdes den 5 juni 2015 av tidigare VD och har reviderats den 6 februari 2018. Rutinen beskriver hur upphandling och inköp ska genomföras så att affärsmässiga lösningar träffas och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) efterlevs. Av rutinen anges den övergripande ansvarsfördelningen. Enligt denna ansvarar VD för att inköpsrutiner enligt LUF efterlevs och att inköp görs på affärsmässiga grunder och med god etik.

Den som köper in varor och tjänster (inköparen) är skyldig att följa rutiner/instruktioner. Inköparen har ansvaret när det gäller utformningen av sakkraV i upphandlingen. Inköpssamordnare i sin tur ser till att formella kraven i upphandlingsprocessen uppfylls och ger råd till VD och inköpare om lämpligt tillvägagångssätt.

Av rutinen framgår att beloppsgränser gäller enligt Attestrutinen. Därtill anges de beloppsgränser som bolagen har att förhålla sig till vad gäller tillvägagångssätt och dokumentation, enligt följande:

³³³³³ I samband med beslut om inköbspolicy informerades styrelsen även om bolagets inköpsrutin, instruktion annonserade upphandlingar och instruktion direktupphandlingar.

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Beloppsgräns

Under 100 000 sek

Över 100 000 sek upp till 1 092 436 sek (26 % av 4 201 678 sek) för varor, tjänster och byggtreprenader.

Från belopp enligt ovan upp till - 4 201 678 sek för varor och tjänster EL/FV.

-52 620 561 sek för byggtreprenader.

Över ovan angivna belopp

Inköpssätt

Affärsmässig direktupphandling, bör dokumenteras

Affärsmässig direktupphandling, ska dokumenteras

Under tröskelvärdet: Förenklad, förhandlad eller urvalsupphandling

Över tröskelvärdet: Öppen, selektiv eller förhandlad upphandling

Av inköpsrutinen framgår även tre av de fem grundläggande principerna i offentlig upphandling; likabehandlingsprincipen, öppenhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. De principer som inte benämns är icke-diskrimineringsprincipen samt principen om ömsesidigt erkännande.

Rutinen omfattar även ett avsnitt avseende etik. Här framgår att en fullgod etik och moral i samband med all upphandling och även i övrigt i samröre med tänkbara leverantörer ska tillämpas. Personal som deltar i upphandlingsprocessen får inte ha personligt engagemang som står i konflikt med bolagens intressen. Mutor och otillbörlig belöning får inte tas emot. Däremot kan förmån som är ett naturligt led i samarbetet tas emot.

Det anges dock att gränsdragningen mellan muta/belöning och förmån som är ett naturligt led i samarbetet är svår. Som riktvärde för tillåtna förmåner uppges bl.a. mindre värdefulla julgåvor, almanackor, chokladaskar, mindre dyrbar present vid större bemarkedsgardar, enklare arbetsluncher. Framförallt ska de anställda använda sitt sunda förnuft och alltid prata igenom situationen med närmaste chef.

Rutinen är än mer omfattande och beskriver även hur bolagen ska förhålla sig i frågor rörande ekonomi, kvalitet, arbetsmiljö, miljö och mänskliga rättigheter.

Instruktion för direktupphandlingar

Instruktionen för direktupphandlingar har fastställts av inköpssamordnare den 4 juni 2015. Instruktionen är avsedd att ge vägledning för tillvägagångssättet vid inköp av varor och tjänster där direktupphandling är tillåten enligt LUF. Det ska därmed leda till att inköp sker på rätt sätt och att korrekt dokumentation skapas och säkras. Av instruktionen framgår att direktupphandling enligt LUF är tillåtet där avtalsvärdet understiger 26% av 414 000 euro (ca 936 000 sek).

Den som genomför inköpet ansvarar för att inköpet sker i enlighet med gällande instruktion. För genomförande av direktupphandling anges att bolagen ska:

- konkurransutsätta köpet och tillfråga minst tre leverantörer där det är möjligt.
- begära in skriftliga offerter.
- teckna skriftligt avtal/beställning.
- registrera/dokumentera inkomna offerter/beställningar.

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Här anges även att formulär för dokumentation ska användas och att samtliga tecknade avtal ska registreras i bolagens diarium.

Instruktion annonserade upphandlingar

Instruktion för annonserade upphandlingar har fastställts av tidigare VD den 21 augusti 2015. Instruktionen beskriver hur annonserade upphandlingar ska hanteras i bolagen. VD ansvarar för upprättande och efterlevnad av rutinerna.

Upphandlingssamordnare samordnar upphandlingar och ger stöd till avdelningschefer eller ansvariga för upphandlingsprojektet. Avdelningschefer i sin tur är ansvariga att följa dessa rutiner vid annonserad upphandling och informera underställd personal om dessa. Avdelningschefer kan också utse projektansvariga för upphandlingar som i deras ställe följer rutin för annonserad upphandling.

Därtill innehåller instruktionen en processbeskrivning som tydliggör hur processen går till i de olika delarna.

Uppförandekod (code of conduct)

Bolagen har upprättat en uppförandekod, fastställd av tidigare VD den 3 december 2018. Uppförandekoden beskriver övergripande bolagens uppdrag och vision. Uppförandekoden anges grunda sig på bolagens värdegrund och skapar ett gemensamt synsätt kring bolagens etiska ställningstaganden. Uppförandekoden anges ha antagits av bolagens styrelse och uppdateras vid behov. Uppförandekoden tydliggör hur bolagen ska förhålla sig inom flera olika områden, såsom miljö- och arbetsmiljö, goda arbetsförhållanden, alkohol och droger, god affärsetik, integritets- och informationssäkerhet, kommunikation och leverantörer.

Avseende god affärsetik anges att det för bolagen är en självklarhet att anställda, leverantörer och samarbetspartners agerar i enlighet med bolagens etiska riktlinjer och upprätthåller ett professionellt agerande. Med detta menas att företagen följer de lagar och regler som gäller för verksamheten. Mutor tas ej emot eller erbjuds samt att gåvor och representation tillämpas med försiktighet. Vid inköp och upphandling följer företaget LOU och LUF. Som anställd har man även ett ansvar att tillse att eventuella bisysslor inte leder till en intressekonflikt med anställningen på Alingsås Energi.

Alingsås Energi sponsrar föreningar, kultur och idrott som bidrar till den gemensamma utvecklingen.

Det anges inte hur anställda eller andra ska gå tillväga vid misstanke om eventuella oegentligheter.

Styrelsens arbetsordning

Styrelsens ansvar i olika frågor framgår på en övergripande nivå av styrelsens arbetsordning. Här framgår att styrelsen ska besluta i ärenden som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagens verksamhet är av stor betydelse. Styrelsen ska också besluta i ärenden som arbetsordningen i övrigt, aktiebolagslagen, annan författning eller bolagsordning fastslår ska fattas av styrelsen, samt beslut som går utanför VD-instruktion.

2021-09-27

VD-instruktion

Vad gäller inköp och upphandling framgår VD:s ansvar av VD-instruktionen. I denna framgår att VD har rätt att inom ramen för den löpande verksamheten ingå avtal där bolagens åtaganden ej överstiger 1 mkr eller annars är av principiell betydelse eller av större vikt.

Instruktion för ekonomisk delegations- och attestordning inom Alingsås Energi

VD:s delegering till de anställda framgår av bolagens attestinstruktion, fastställd av VD 21 december 2020. Attestinstruktionen beskriver skillnaden mellan beslutsrätt/firmateckning och attesträtt. Därtill beskrivs syfte och begränsningar kopplat till attest samt de skyldigheter attestberättigad person har, dvs. vad som ingår i attestantens uppgift att kontrollera.

I attestinstruktionerna finns även bolagens delegationsordning, som tydliggör besluts- och attesträtt för de olika funktionerna i bolagen, från ordförande och vice ordförande i styrelsen till VD och övrig personal. Attesträtten och därmed rätten att göra inköp är långtgående i organisationen. All personal har rätt att göra inköp inom det egna ansvarsområdet. Inköpsrätten är dock kopplat till beloppsbegränsningar som utgår från de olika nivåerna/funktionerna, där de som har lägst beloppsgränser endast kan göra inköp upp till 5 tkr.

Av delegationsordningen anges att delegationen inte omfattar kostnader som gäller den egna personen, sådana ska alltid godkännas av närmaste chef.

3.3.1.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen har styrdokument som tydliggör hur inköp och upphandling ska gå till samt hur ansvaret är fördelat i organisationen. Styrdokumentet behöver dock uppdateras för att säkerställa aktualitet, då bland annat beloppsgränserna inte är uppdaterade.

Bolagen saknar också riktlinjer för direktupphandling, vilket är ett krav i LOU. Det finns en instruktion för direktupphandlingar som är ett komplement till inköpsrutinen, som i viss utsträckning säkerställer hanteringen. Bolagen bör dock utveckla rutinen och instruktionen för att säkerställa att riktlinjerna överensstämmer med lagens intentioner, och bör därmed i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

Av styrdokumentet framgår inte om/hur bolagen tagit hänsyn till de policys som fullmäktige fastställt. För att säkerställa en tydlig hantering av kommunövergripande styrdokument bör bolagen ta fram en rutin för hur så ska ske.

3.3.2 Upphandlings- och inköpsprocessen

lakttagelser

Organisation och ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen gällande upphandling framgår i viss utsträckning av bolagens inköpsrutin och instruktion för annonserade upphandlingar. Därtill framgår rätt att göra inköp av bolagens delegationsordning. Som framgår av instruktion för annonserade upphandlingar har bolagen en inköpssamordnare som har ansvar för att samordna upphandlingar och utgöra stöd till avdelningschefer och de som ansvarar för upphandlingsprojekt. Inköpssamordnare kan också rådfrågas vid behov i samband med direktupphandlingar. Av intervjuer framkommer att inköpssamordnare är involverad i princip i alla större upphandlingar som genomförs. Ibland anlitas dock konsulter för att genomföra upphandlingar, om bolagen bedömer att de inte har utrymme eller rätt kompetens inom området.

Respektive avdelningschef ansvarar för att förvalta och följa upp ingångna avtal. Hur detta ska ske framgår inte av någon rutin utan uppges utgå från vad som är angivet i respektive avtal.

Tillgång till gällande styrdokument

Alla styrdokument som berör upphandling och inköp finns att tillgå på bolagens intranät, vilket säkerställer att bolagens samtliga anställda har tillgång till dem.

Information och utbildning

Inköpssamordnare uppger att han tillser att han får den utbildning och fortbildning som behövs för att hålla sig uppdaterad kring upphandlingslagstiftningen etc. Av intervjuerna har framkommit att interna utbildningar inom inköp och upphandling normalt genomförs regelbundet, vilka riktar sig till samtliga anställda. De senaste åren har det dock inte genomförts några utbildningar, vilket till stor del förklaras av Covid-19-pandemin. Den senaste uppges ha hållits år 2018. Arbetet med utbildningar uppges dock påbörjas på nytt under 2021.

Genomförande av inköp och upphandlingar

Av bolagens instruktion för annonserade upphandlingar beskrivs upphandlingsprocessen och de olika delmomenten som ingår. Bolagen har också en instruktion för direktupphandlingar som på en övergripande nivå beskriver vad bolagen ska förhålla sig till vid direktupphandlingar. Beloppsgränser för dokumentation framgår inte av instruktionen utan av den övergripande inköpsrutinen.

Det är avdelningschef som ansvarar för att säkerställa att direktupphandlingar sker i enlighet med gällande lag och riktlinjer. Det är också denne som ansvarar för att dokumentation sker och sparas. Det sker dock inte någon uppföljning eller kontroll att så sker. Det sker inte heller några kontroller eller annan uppföljning för att säkerställa att det inte genomförts direktupphandlingar som inte dokumenteras och/eller hanterats på rätt sätt. Upphandlingsansvarig upplever dock att det regelbundet kommer frågor från verksamheten om hur de ska gå tillväga och vilket förfarande som är lämpligt.

Erfarenhetsåterkoppling

För att säkerställa ett lärande i organisationen ser bolagen erfarenhetsåterföringen som en del av upphandlingsprocessen. Av instruktion för annonserade upphandlingar framgår att uppföljning av upphandlingen ska ske vid regelbundna tillfällen, som senast när kontraktet löper ut. Om liknande avtal ska tecknas igen ska resultatet från uppföljningen tillvaratas.

3.3.2.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen har en tydlig ansvarsfördelning vad gäller upphandling och uppföljning av avtal. Vi bedömer dock att den kan tydliggöras ytterligare genom att den formaliseras och dokumenteras i gällande styrdokument. Det finns rutiner och anvisningar i stor utsträckning. De bör dock ses över och revideras vid behov för att säkerställa dess aktualitet och att de lever upp till lagens intentioner (se bedömning i 3.3.1.1).

3.3.3 Uppföljning och kontroll

lakttagelser

Bolagens arbete med riskanalys och internkontrollplan

Bolagen genomför årligen en riskanalys inför kommande verksamhetsår. Under hösten genomförs en risk-workshop tillsammans med styrelsen där de får möjlighet att komma med input inför det fortsatta arbetet. Därefter sker det fortsatta arbetet av tjänstepersonerna, som tar fram ett underlag med identifierade risker och bolagsledningens riskbedömningar. Ett förslag till internkontrollplan tas fram där de risker med högst riskvärden tas upp. Även de risker som bedöms vara mycket sannolika att de inträffar eller där konsekvenserna bedöms vara mycket allvarliga ifall de skulle inträffa, lyfts till styrelsen för information. Dessa risker tas dock inte upp i internkontrollplanen utan hanteras av verksamheten.

Risker avseende inköp och upphandling har lyfts fram i riskanalysen. De risker som lyfts fram där är:

- Risk för otillåtna direktupphandlingar genomförs
- Risk för att utvärdering av inköp inte är fullständig och att inköp sker från fel leverantör/med felaktigt kravställande som ett resultat av att beställarkompetensen inte är tillräckligt hög

Ingen av dessa risker återfinns i internkontrollplanen.

Intern kontroll som en del av den löpande verksamheten

Det är endast ett fåtal kontroller som görs för att säkerställa efterlevnaden av gällande lagar och styrdokument. Det sker inte några strukturerade och systematiska kontroller av att upphandlingar genomförs på ett korrekt sätt eller att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med gällande lagar och interna riktlinjer. Detta uppges säkerställas genom en tydlig ansvarsfördelning och genom delegationsordningen. Av intervjuerna framkommer att utbildningar vanligtvis hålls årligen för de anställda, med undantag för år 2020. Senaste utbildningen hölls 2019 men ny utbildning planeras att genomföras under 2021.

2021-09-27

Uppföljning/kontroll avseende leverantörstrohet sker årligen, genom att leverantörsreskontra stäms av mot avtalsregister för att kontrollera om det finns avtal med leverantörerna. Kontrollen har dock inte genomförts under 2020 eller 2021.

Utöver de kontroller som görs i samband med attest görs inte några ytterligare kontroller avseende avtalstrohet (det vill säga att aktuell vara/tjänst omfattas av avtal, inte endast att avtal finns med aktuell leverantör) eller av att inköp sker i enlighet med VD:s delegering. Det är således genom attestförfarandet som bolagen säkerställer att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp. Den som attesterar en faktura ansvarar för att säkerställa att inköpet har skett inom ramen för respektive funktioners befogenhet enligt delegationsordningen.

3.3.3.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen bedöms ha skapat en god grundstruktur för arbetet med riskanalys och upprättande av internkontrollplan, där styrelserna är involverade i viss utsträckning. Vi noterar dock att styrelserna inte är involverade i riskbedömning och upprättande av internkontrollplan (utöver att de fastställer planen), vilket vi bedömer kan utvecklas. Vi noterar också att det i samband med riskanalysen finns identifierade risker med relativt höga riskvärden men som inte tas upp i internkontrollplanen. Av riskanalysen eller något annat underlag vi tagit del av framgår det inte heller hur bolaget kommer att arbeta för att hantera dessa risker.

För att styrelsen ska kunna fullgöra sitt ansvar avseende den interna kontrollen i bolagen samt ha en god kännedom om väsentliga risker och hur de hanteras, bedömer vi att styrelserna i högre utsträckning bör involveras i riskbedömning och upprättande av internkontrollplan.

Vi bedömer vidare att bolagens interna kontroll vad gäller upphandlingar generellt och direktupphandlingar specifikt inte är tillräcklig, för att säkerställa att de sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Granskningen har också visat att det inte heller sker några uppföljande kontroller för att säkerställa att faktura- och attesthanteringen fungerar i enlighet med gällande riktlinjer. För att säkerställa att attesthanteringen fungerar på ett ändamålsenligt sätt bedömer vi att bolagen bör överväga om det finns ett behov av att följa upp efterlevnaden av instruktion för ekonomisk delegations- och attestordning inom Alingsås Energi AB. Detta i syfte att stärka den interna kontrollen.

3.3.4 Mutor och jäv

lakttagelser

Det finns styrdokument på såväl kommunkoncernnivå som på bolagsnivå som tydliggör hur styrelsen och de anställda i bolagen ska agera för att säkerställa ett etiskt förhållningssätt. Den policy mot korruption som fullmäktige har fastställt är dock inte införlivad i bolagens uppförandekod. Frågan uppges inte heller vara på agendan för bolagens ledning. Det genomförs inte några specifika utbildningar eller informationsinsatser som avser mutor och jäv. När interna utbildningar hålls avseende inköp och upphandlingar ingår dock detta som en del. När bolagens uppförandekod fastställdes genomfördes en utbildningsinsats, men därefter har det inte gjorts några

2021-09-27

riktade insatser kopplade till den. Därtill anges i intervjuerna att frågan tas upp i samband med anställning och på APT.

Av de styrdokument som finns som berör området så framgår inte hur anställda ska agera vid misstanke eller upptäckt av eventuella oegentligheter.

Det finns inte några rutiner som beskriver hur ev. jävssituationer ska hanteras i samband med upphandlingar utöver att information och utbildning ges regelbundet. Av intervjuer har det framgått att det skett vid något tillfälle att anställd rapporterat risk för jäv, och denne har då inte deltagit i beslut och utvärdering av anbud.

3.3.4.1 Kommentarer och bedömning

Bolagen har säkerställt att det finns en formell styrning kring vad som gäller avseende mutor och jäv genom att det berörs i såväl inköpsrutinen som bolagens uppförandekod. Det är dock inte en fråga som är på agendan för styrelsen eller bolagsledningen. De anställda ges med viss regelbundenhet utbildning avseende inköp och upphandling där mutor och jäv är en del av denna. Då denna inte skett sedan 2019 och det heller inte finns några rutiner som tydliggör hur anställda ska agera vid eventuella jävssituationer eller vid misstanke eller upptäckt av eventuella oegentligheter bedömer vi att styrelsen inte säkerställt en tillräcklig hantering avseende mutor och jäv.

3.3.5 Stickprovsgranskning

Stickprovets fördelning inom fastighetskoncernen framgår av tabellen nedan.

Företag	Antal leverantörer som granskats där summan sammantaget överskrider direktupphandlingsgränsen	Antal enskilda inköp som granskats	Antal inköp från ramavtalsleverantörer som granskats
Alingsås Energi AB	2	1	0
Alingsås Energi Nät AB	5	2	2

Resultatet av stickprovsgranskningen presenteras i tabellform. Kommentarer/bedömningar återges löpande i texten i tabellerna nedan. Stycket avslutas med övergripande/generella kommentarer utifrån stickprovsgranskningen inom energikoncernen.

Vi vill särskilt betona att vi, i den del av stickprovet som inte avser avrop från befintliga ramavtal, har riktat in granskningen på leverantörer där bolagen gjort inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi har också granskat enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men som överstiger gränsen för när det enligt LOU/LUF ställs krav på dokumentation (100 000 kr exkl. moms). Detta innebär inte att gjorda inköp per automatik inte har skett i enlighet med gällande regelverk, då det kan finnas godkända skäl för att inköpen har skett utan föregående upphandling.

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Alingsås Energi AB

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 1	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direktupphandlingsgränsen	1 300	<p>Avtal finns. Leverantören återfinns dock inte i den avtalsdatabas vi fått del av. Från Alingsås Energi AB uppges att det handlar om en typ av avtal som är omgärdat av sekretess, därav återfinns inte leverantören i avtalsdatabasen.</p> <p>Inköpen avser varor/tjänster som enligt LUF 3 kap. 10 § inte omfattas av lagen (dvs undantagna från krav om annonserad upphandling).</p> <p>Vår kommentar och bedömning: För att kunna upprätthålla en ändamålsenlig intern kontroll avseende bolagens egna avtal anser vi att samtliga avtal behöver finnas förtecknade i avtalsdatabasen. I och med att avtalet uppges vara konfidentiellt menar vi inte att själva avtalet behöver finnas i avtalsdatabasen, däremot bör leverantören i fråga finnas förtecknad som en avtalspart.</p>
L 2	Enskilt inköp, under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för att dokumentation krävs	146	Samma förhållanden som avseende L 1 ovan.
L 3	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direktupphandlingsgränsen	36 800	Samma förhållanden som avseende L 1 och L 2 ovan.

Alingsås Energi Nät AB

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 4	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	3 100	<p>Det finns inget avtal tecknat med den leverantör som mottagit utbetalningarna. Avtal finns dock tecknat med en annan leverantör inom samma koncern. Vi konstaterar också att det avtal som finns tecknat innehåller ett felaktigt organisationsnummer till den aktuella leverantören.</p> <p>Inköpen avser dock varor/tjänster som enligt LUF 3 kap. 10 § inte omfattas av lagen (dvs undantagna från krav om annonserad upphandling).</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Det faktum att leverantörens organisationsnummer är felaktigt i det aktuella avtalet indikerar brister i bolagens avtalshantering. För att kunna upprätthålla en ändamålsenlig intern kontroll avseende bolagens egna avtal anser vi att avtal ska tecknas med rätt motpart samt att de bör finnas förtecknade i avtalsdatabasen</p>
L 5	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	2 000	<p>Avtalet är tecknat via en bransch- och intresseorganisation. Alingsås Energi Nät AB är avropsberättigad i egenskap av medlem av den aktuella organisationen. Avtal upphandlade via medlemsorganisationer återfinns inte i bolagens avtalsregister.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen bedöms ha hanterats i enlighet med gällande regler. För att underlätta uppföljning anser vi att även externt tecknade avtal bör finnas förtecknade i bolagens avtalsförteckning.</p>
L 6	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	6 300	<p>Inköpen uppges vara relaterade till en om- och tillbyggnad som upphandlades under 2019 men färdigställdes under 2020.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpen bedöms ha hanterats i enlighet med gällande regler.</p>

Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 7	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	1 500	<p>Avtal finns. Leverantören återfinns dock inte i den avtalsdatabas vi fått del av. Från Alingsås Energi Nät AB uppges att det handlar om en typ av avtal som är omgärdat av sekretess, därav återfinns inte leverantören i avtalsdatabasen.</p> <p>Inköpen avser varor/tjänster som enligt LUF 3 kap. 10 § inte omfattas av lagen (dvs undantagna från krav om annonserad upphandling).</p> <p>Vår kommentar och bedömning: För att kunna upprätthålla en ändamålsenlig intern kontroll avseende bolagens egna avtal anser vi att samtliga avtal behöver finnas förtecknade i avtalsdatabasen. I och med att avtalet uppges vara konfidentiellt menar vi inte att själva avtalet behöver finnas i avtalsdatabasen, däremot bör leverantören i fråga finnas förtecknad som en avtalspart.</p>
L 8	Flera inköp där summan sammantaget överstiger direkt-upphandlingsgränsen	1 300	<p>Alingsås Energi Nät AB uppges att avtal finns men att de inte kan hitta avtalet.</p> <p>Inköpen avser varor/tjänster som enligt LUF 3 kap. 10 § inte omfattas av lagen (dvs undantagna från krav om annonserad upphandling).</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Det faktum att verksamheten inte kan hitta det aktuella avtalet tyder på allvarliga brister i bolagens avtalshantering.</p>
L 9	Enskilt inköp, under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för att dokumentation krävs	233	<p>Inköpet uppges handla om ett avrop från ett av ramavtal tecknat via en medlemsorganisation där Alingsås Energi Nät AB är medlemmar. Avropskontrakt som gäller ett enskilt inköp förs inte in i avtalsregistret. Avtal upphandlade via medlemsorganisationer återfinns inte heller i bolagens avtalsregister.</p> <p>Vår kommentar och bedömning: Inköpet bedöms ha hanterats i enlighet med gällande regler. För att underlätta uppföljning anser vi att även externt tecknade avtal bör finnas förtecknade i bolagens avtalsförteckning.</p>

Leverantör	Typ av inköp som granskats/anledning till att leverantör valts ut för kontroll	Belopp (tkr) exkl. moms (ca)	Kommentar
L 10	Enskilt inköp, under direktupphandlingsgränsen men över gränsen för att dokumentation krävs	271	Inköpet uppges ha gjorts utifrån en offert och acceptans av den. Något avtal har inte tecknats. I och med att det handlar om ett specifikt uppdrag som skulle utföras vid en specifik tidpunkt skickades förfrågan endast till en leverantör i detta fall. Vår kommentar och bedömning: Direktupphandlingen har inte dokumenterats i enlighet med LOU. Vidare har direktupphandlingen inte hanterats enligt bolagens instruktion för direktupphandling i och med att endast en leverantör tillfrågats.
L 11	Inköp från befintlig ramavtalsleverantör	124	Vår kommentar och bedömning: Det granskade avropet bedöms ha ägt rum i enlighet med gällande avtal.
L 12	Inköp från befintlig ramavtalsleverantör	173	Vår kommentar och bedömning: Det granskade avropet bedöms ha ägt rum i enlighet med gällande avtal.

Utöver de kontroller som framgår av tabellerna ovan har vi granskat om undertecknande av avtal i samband med inköp och upphandling sker i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning. I denna granskningsinsats har vi tittat närmare på fem avtal inom energikoncernen.

3.3.5.1 Kommentarer och bedömning

Mot bakgrund av granskade inköp inom energikoncernen bedömer vi att det finns mindre brister i bolagens hantering av direktupphandlingar, vilket i huvudsak är hänförligt till att det förekommit att den lagstadgade dokumentationsplikten. Vidare bedömer vi att det finns brister i bolagens avtalshantering då det förekommer att avtal inte kan hittas.

Gällande undertecknande av avtal bedömer vi att ett av fem granskade avtal **inte** har undertecknats av behörig person. Därmed bedömer vi att det finns vissa brister i bolagens interna kontroll avseende delegation och behörighet att teckna avtal. Det avtal som avses är:

Leverantör	Avtalsvärde	Datum för undertecknandet
LPE Sverige AB	80 mnkr (upp till 10 mnkr per år i upp till 8 år)	2019-02-07

3.3.6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagen inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp. För att säkerställa att upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument bör bolagens styrning, uppföljning och kontroll stärkas. Vidare bedömer vi att bolagens arbete för att förebygga mutor och jäv inte är tillräckligt.

Bolagen har en övergripande struktur för hur upphandling och inköp ska gå till samt hur ansvaret är fördelat i organisationen. Det finns dock behov av att se över att styrdokumenterna är aktuella och lever upp till de krav som ställs i LOU (ex. avseende riktlinjer för direktupphandling). Det finns också ett behov av att förtydliga hur och i vilken utsträckning som policys beslutade av fullmäktige ska vara gällande/tillämpliga för bolagen.

Bolagen bedöms ha en god grundstruktur för arbetet med riskanalys och internkontrollplan. Styrelsen är till viss del involverade i arbetet. Det bedöms dock kunna utvecklas genom att öka styrelsens delaktighet i bedömning och prioritering av risker.

Den interna kontrollen i upphandlings- och inköpsprocessen bedömer vi kan stärkas. Detta då det saknas kontroller och uppföljningar som säkerställer att upphandlingar sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Exempelvis avseende dokumentation i samband med direktupphandlingar, att avtal tecknas av rätt funktion etc. För att säkerställa att attesthanteringen fungerar på ett ändamålsenligt sätt bör bolagen överväga om det finns ett behov av att följa upp efterlevnaden av instruktion för ekonomisk delegations- och attestordning inom Alingsås Energi AB. Detta i syfte att stärka den interna kontrollen.

Bolagen har säkerställt en formell styrning kring vad som gäller avseende mutor och jäv, genom att det finns upprättade styrdokument inom området. Vi anser dock inte att styrelsen har säkerställt en tillräcklig hantering avseende mutor och jäv i ett helhetsperspektiv. Denna bedömning grundar sig på att (i) frågan inte är på agendan för styrelsen eller bolagsledningen, (ii) de anställda inte genomgått någon utbildning inom området sedan 2019 samt att (iii) det inte finns några rutiner som tydliggör hur anställda ska agera vid eventuella jävssituationer eller vid misstanke eller upptäckt av eventuella oegentligheter.

Genomförd stickprovsgranskning visar att det finns risk för att det förekommit otillåtna direktupphandlingar. Vi noterar också att den lagstadgade dokumentationsplikten för direktupphandlingar inte följts. Därtill finns det brister i avtalshanteringen, både avseende delegation och undertecknande av avtal där vi funnit vissa brister genom att avtal inte undertecknats av behörig person och att avtal inte kunnat hittas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi styrelserna i Alingsås Energi AB och Alingsås Energi Nät AB att:

- Upprätta riktlinjer avseende direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.



Lekmannarevision, Alingsås kommun

Granskning av de kommunala bolagens upphandling och inköp

2021-09-27

- Säkerställa att befintliga styrdokument är aktuella utifrån bl a gällande beloppsgränser.
- Förtydliga hur och i vilken utsträckning som policys beslutade av fullmäktige ska vara gällande/tillämpliga för bolagen.
- Förtydliga och formalisera ansvarsfördelningen i upphandlings- och inköpsprocessen genom att dokumentera den i gällande styrdokument.
- Öka styrelsens delaktighet i bedömning och prioritering av risker, inom ramen för dess arbete med riskanalys och internkontrollplan.
- Säkerställa att avtal förvaras på ett samlat och ordnat sätt.
- Säkerställa att undertecknande av avtal endast sker av behöriga personer.
- Införa kontroller för att säkerställa att attesthanteringen sker i enlighet med gällande rutiner.
- Tillse att såväl politiker som tjänstepersoner har en god kunskap kring mutor och jäv och hur de ska agera i sådana situationer.
- Tillse att rutiner/anvisningar tas fram avseende mutor och jäv, för att förtydliga hur såväl politiker som tjänstepersoner ska agera i sådana situationer.
- Upprätta en plan för informations- och utbildningsinsatser avseende såväl inköp och upphandling som mutor och jäv. Detta för att säkerställa att all berörd personal får en kontinuerlig uppdatering kring gällande lagar och styrdokument och hur de ska förhålla sig i dessa frågor.

Datum som ovan

KPMG AB

Andreas Wendin
Specialist/Certifierad kommunal revisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.