



Granskning av direktupphandling

Revisionsrapport

Sävebo AB samt AB Sävsjö industribyggnader

KPMG AB

2023-09-11

Antal sidor 10



Sävebo AB samt AB Sävsjö industribyggnader
Granskning av direktupphandling
2023-09-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2016:1145)	5
4	Styrdokument	5
4.1	Ägardirektiv	5
4.2	Upphandlingspolicy	5
4.3	Riktlinjer för upphandling	6
5	Bolagens riktlinjer vid upphandling	6
5.1	Sävebo AB	6
5.2	AB Sävsjö industribyggnader	7
6	Rutiner vid upphandling	7
7	Resultat av registeranalys och stickprov	8
7.1	Sävebo AB	8
7.2	AB Sävsjö industribyggnader	9
7.3	Bedömning	9
8	Slutsatser och rekommendationer	10



Sävebo AB samt AB Sävsjö industribyggnader
Granskning av direktupphandling
2023-09-11

1 Sammanfattning

KPMG har av Sävsjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska bolagens rutiner kring följsamheten till direktupphandling enligt LOU samt kommunens riktlinjer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2023.

Utifrån granskningens syfte bedömer vi att det delvis finns en efterlevnad av reglerna för direktupphandling. Vi ser ett behov av att stärka den interna kontrollen avseende dokumentationen kring inköp, för att följa Konkurrensverkets rekommendationer samt kommunens och bolagens policyer och riktlinjer för upphandling.

Vi noterar att kommunens och bolagens riktlinjer avseende dokumentation vid inköp skiljer sig åt beträffande beloppsgränser. Då kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer även inberäknar bolagen bör dessa tas av styrelsen. Dessutom noterar vi att bolagens inköspolicyer är antagna 2013 och således behöver uppdateras.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Sävebo AB och ABSI

- Att stärka den interna kontrollen avseende dokumentation vid inköp
- Att fatta beslut om kommunens policy och riktlinjer för inköp för att få enhetliga rutiner och beloppsgränser mellan bolagen och kommunen
- Att bolagen tillser att deras avtal läggs in i kommunens avtalsdatabas

2 Inledning

Vi har av Sävsjö kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska bolagens rutiner kring följsamheten till direktupphandling enligt LOU samt kommunens riktlinjer.

Upphandling inom kommuner sker ofta till betydande belopp. Hur upphandlingar ska genomföras styrs till stor del av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen bygger på att upphandlande myndigheter behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras öppet. Det är främst varan/tjänstens art och värdet på upphandlingen som avgör vilken upphandlingsmetod som ska användas.

Sedan den 1 juli 2014 finns krav på att organisationen har riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Syftet med kravet på riktlinjer är enligt Konkurrensverket bland annat att se till att upp-handlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling. Det gäller inte minst vid direktupphandlingar. Riktlinjerna ska också syfta till att säkerställa att myndigheten tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

Kommunrevisorerna bedömer att det finns en generell risk för att det inom kommunen genomförs inköp som inte lever upp till de krav som ställs i gällande lagstiftning. Med bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska den interna kontrollen avseende direktupphandlingar.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Sävebo AB och AB Sävsjö industribyggnader efterlever reglerna kring direktupphandling samt att interna kontroll avseende direktupphandling är tillräcklig. För att uppnå ovanstående syfte kommer nedanstående revisionsfrågor att besvaras.

- Finns erforderliga riktlinjer och rutiner?
- Finns ett ändamålsenligt stöd och verktyg för direktupphandlingar?
- Följs användandet av direktupphandling upp?
- Säkerställs behovet av ramavtal inom kommunen?
- Genomförs direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument (besvaras genom en stickprovsundersökning)?

2.2 Revisionskriterier

Vi har utgått från huruvida rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling



Sävebo AB samt AB Sävsjö industribyggnader
Granskning av direktupphandling
2023-09-11

- Ägardirektiv
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, intervjuer och stickprovskontroll. Intervjuer och avstämningar kommer att genomföras med ekonomichef, upphandlingspersonal och tjänstepersoner i de granskade verksamheter.

I stickprovsgranskningen kommer inköp granskas utifrån uppgifter i leverantörsreskontran och avtalsdatabas eller liknande. Fokus är kontrollera inköp över direktupphandlingsgränsen och hur direktupphandlingar genomförs och dokumenteras.

3 Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2016:1145)

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) får en direktupphandling göras om upphandlingens värde beräknas understiga 700 000 kronor. Om direktupphandlingen avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster får direktupphandling användas om upphandlingens värde beräknas understiga tröskelvärdet (19 a kap. 2 §).

Vid en direktupphandling kan avtal ingås utan att den upphandlande parten behöver annonsera sin avsikt att upphandla (19 a kap. 1 §). Vidare finns det krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om egna riktlinjer för direktupphandling (19 a kap. 15 §).

Vid direktupphandling till ett värde över 100 000 kronor ska upphandlingens genomförande dokumenteras och beslut som fattats under upphandlingsprocessen ska redogöras för (19 a kap. 11 §).

4 Styrdokument

4.1 Ägardirektiv

Ägardirektiven för Sävebo AB¹ samt AB Sävsjö Industribyggnader² reglerar bolagens verksamhet och förhållande till kommunen genom:

- gällande bolagsordning
- gällande ägardirektiv
- gällande samarbetsavtal
- reglemente för styrelser och nämnder i Sävsjö kommun
- övergripande mål för Sävsjö kommun (US)
- Sävsjö kommuns företagspolicy

Bolagen ska även följa koncernövergripande politiska beslut i Sävsjö kommun.

4.2 Upphandlingspolicy

Kommunens upphandlingspolicy³ gäller för kommunens förvaltningar, kommunala bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Det framgår att upphandlingar ska genomföras av utsedd personal med kompetens för ändamålet. Inför varje upphandling görs en bedömning av vilka verksamheter som ska ingå i upphandlingen samt uppskattat behov av likartade inköp över tid.

¹ Ägardirektiv för Sävebo AB, Kommunfullmäktige 2017-03-20

² Ägardirektiv för AB Sävsjö Industribyggnader, Kommunfullmäktige 2017-03-20

³ Upphandlingspolicy, Kommunfullmäktige 2021-03-22

Kommunen har en upphandlingsenhet som har en helhetssyn över kommunens upphandlingar och bland annat ansvarar för att säkerställa att upphandlingar genomförs på ett rättssäkert sätt utifrån relevanta krav, tillgodose kommunens samlade behov av inköp och tjänster, samt att tillhandahålla utbildningar rörande upphandling.

4.3 Riktlinjer för upphandling

Kommunens riktlinjer för direktupphandling⁴ gäller för kommunens förvaltningar, kommunala bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Dokumentet anger riktlinjer för upphandling som utgår från och förtydligar gällande lagar vid upphandling. I dokumentet anges att samtliga av kommunens upphandlingar ska genomföras av behörig personal i enlighet med delegationsordningen. Det framhålls att upphandlingsenheten ska kontaktas vid inköp som övergår 25 000 kronor. Upphandlingsenheten kan även tillfrågas vid behov av stöd i samband med upphandling.

Av riktlinjerna framgår information rörande vilka krav som ställs vid upphandling utifrån upphandlingens värde och frekvens.

5 Bolagens riktlinjer vid upphandling

5.1 Sävebo AB

I bolagets upphandlingspolicy⁵ framgår vilka krav som ställs på bolaget i kontakten med leverantörer samt ingång i ramavtal. Policyn innefattar information om hur upphandling ska göras utifrån tröskelvärde, annonsering, förfrågningsunderlag samt anbud och anbudstid. Det framgår att VD undertecknar tilldelningsbeslut understigande tio basbelopp enligt arbetsordning⁶.

I policyn framgår även bolagets riktlinjer för direktupphandling. Det framgår att bolaget vid enstaka inköp med ett värde upp till 40 000 kronor inte behöver någon jämförande prisförfrågan. För inköp mellan 40 000 kronor och 75 000 kronor ska minst två leverantörer tillfrågas och beställning göras skriftligen. Pris- och produktjämförelse rekommenderas göras skriftligen vid upphandlingar under 75 000 kronor, men kan även göras muntligen. För inköp över 75 000 och under aktuell direktupphandlingsgräns ska minst tre leverantörer tillfrågas och pris- och produktjämförelse samt beställning göras skriftligen.

⁴ Riktlinjer för direktupphandling, n.d.

⁵ Upphandlingspolicy, Sävebo AB 2013-02-20

⁶ Arbetsordning för styrelsen, Sävebo AB n.d.

5.2 AB Sävsjö industribyggnader

I bolagets upphandlingspolicy⁷ framgår vilka krav som ställs på bolaget i kontakt med leverantörer samt ingång i ramavtal. Rörande upphandling framgår information rörande tröskelvärden, annonsering, förfrågningsunderlag samt anbud och anbudstid. Det framgår att VD undertecknar tilldelningsbeslut understigande tio basbelopp enligt instruktion⁸.

I policyn ingår även bolagets riktlinjer för direktupphandling. Det framgår att bolaget vid enstaka köp med ett värde upp till 50 000 kronor inte behöver någon jämförande prisförfrågan. Pris- och produktjämförelse rekommenderas göras skriftligen men kan även ske muntligen. För inköp över 50 000 kronor och under aktuell direktupphandlingsgräns ska minst tre leverantörer tillfrågas. Pris- och produktjämförelse och beställning ska göras skriftligen.

6 Rutiner vid upphandling

Inom bolagen är det VD och förvaltare som arbetar med direktupphandling. Både förvaltare och VD attesterar samtliga inköp. Bolagen är knutna till kommunens ekonomiavdelning och upphandlingsenhet, vilka upphandlar de ramavtal som bolagen avropar på. Bolagen får även stöd i samtliga upphandlingar från kommunens upphandlingsenhet.

Det framhålls att bolagen sällan gör direktupphandlingar som övergår 100 000 kronor. Majoriteten av de upphandlingar som övergår 100 000 kronor genomförs i TendSign.

Bolagen använder sig av samma avtalsregister som kommunen. Bolagen har även vissa avtal som inte ligger i kommunens avtalsregister. De framgår att det inte finns något register för dessa avtal.

Bolagen avropar de största avtalen från HBV⁹. Bolagen har även vissa exklusiva avtal, vilka huvudsakligen är för hantverkartjänster. Vid intervju framhålls att bolagen försöker att ha så få exklusiva avtal som möjligt för att möjliggöra att inköp kan göras via HBV för bättre priser.

⁷ Upphandlingspolicy, AB Sävsjö Industribyggnader 2013-02-25

⁸ VD-instruktion från styrelsen, AB Sävsjö Industribyggnader 2023-05-29

⁹ HBV är inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag som genomför samordnade upphandlingar för varor och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

7 Resultat av registeranalys och stickprov

7.1 Sävebo AB

För att granska bolagets inköp har stickprovskontroller från bolagets avtalsregister och leverantörsreskontra genomförts.

Vid granskning av bolagets direktupphandlingar har kontrollerna huvudsakligen innefattat konkurrensutsättning - huruvida bolaget i samband med upphandling undersökt möjliga leverantörer på marknaden, kontraktsvärde - om bolagets inköp håller sig inom LOU:s gränsvärde för direktupphandling, samt dokumentationskrav - den dokumentation som bolaget har kopplat till respektive upphandling som överskrider 100 000 kr i enlighet med LOU (19 a kap. 11 §). Även Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets rekommendationer avseende vilken dokumentation som bör finnas som ett minimum vid upphandlingar över 100 000 kr har beaktats¹⁰.

Eventuella avvikelser som identifierats vid stickprovskontrollen markeras i tabellen och redogörs för i efterföljande stycke.

Leverantör	Inköp avser	Värde	Kommentar
Leverantör A	Låsbyte	1 130 728 kronor	Anmärkning
Leverantör B	Kabel-tv	341 600 kronor	Utan anmärkning
Leverantör C	Trädgårdstjänster	281 225 kronor	Utan anmärkning
Leverantör D	Eltjänster	216 066 kronor	Anmärkning
Leverantör E	Fastighetssystem	157 858 kronor	Utan anmärkning
Leverantör F	Spolning av stammar	109 329 kronor	Anmärkning
Leverantör G	Städtjänster	102 681 kronor	Anmärkning
Leverantör H	Väggpanel	81 000 kronor	Utan anmärkning
Leverantör I	Service	78 689 kronor	Utan anmärkning

Leverantör A – Upphandling har genomförts med anledning av synnerlig brådska, således har upphandlingen ej konkurrensutsatts och dokument avseende upphandling samt avtal saknas.

Leverantör D, F och G – Det saknas dokument avseende upphandling. Vi har inte erhållit något avtal. Det går vidare inte att bedöma huruvida upphandlingen konkurrensutsatts.

Vi noterar att bolaget har gjort direktupphandling av låstjänster. Dessa tjänster finns även att avropa från HBV.

¹⁰ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, Upphandling över tröskelvärde

Vi kan konstatera att inga otillåtna direktupphandlingar har upptäckts i vårt stickprov med undantag från Leverantör A. Där finns möjlighet enligt LOU att göra avsteg från lagen om det finns synnerliga skäl.

7.2 AB Sävsjö industribyggnader

För att granska bolagets inköp har stickprovskontroller från bolagets avtalsregister och leverantörsreskontra genomförts.

Vid granskning av bolagets direktupphandlingar har kontrollerna huvudsakligen innefattat konkurrensutsättning - huruvida bolaget i samband med upphandling undersökt möjliga leverantörer på marknaden, kontraktvärde - om bolagets inköp håller sig inom LOU:s gränsvärde för direktupphandling, samt dokumentationskrav - den dokumentation som bolaget har kopplat till respektive upphandling som överskrider 100 000 kr i enlighet med LOU (19 a kap. 11 §). Även Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets rekommendationer avseende vilken dokumentation som bör finnas som ett minimum vid upphandlingar över 100 000 kr har beaktats.

Eventuella avvikelser som identifierats vid stickprovskontrollen markeras i tabellen och redogörs för i efterföljande stycke.

Leverantör	Inköp avser	Värde	Kommentar
Leverantör A	Portar	333 104 kronor	Anmärkning
Leverantör B	Industrigolv	268 837 kronor	Anmärkning
Leverantör C	Försäkringsskada	237 000 kronor	Utan anmärkning

Leverantör A – vi har inte erhållit någon dokumentation avseende inköp eller avrop. Avtal som återopas är ett serviceavtal.

Leverantör B – vi har inte erhållit någon dokumentation avseende inköp.

Vi kan konstatera att inga otillåtna direktupphandlingar har upptäckts i vårt stickprov.

7.3 Bedömning

Vi bedömer att bolagen har rutiner för direktupphandling och vi ser positivt på att bolagen använder sig av upphandlingsenheten som stöd i samband med upphandlingar.

Vi bedömer att det delvis finns en följsamhet till LOU avseende dokumentation vid direktinköp i enlighet med Konkurrensverkets rekommendationer, samt de riktlinjer som återfinns i kommunens inköspolicy samt i bolagens respektive upphandlingspolicys.

Vi bedömer att bolagen till huvuddel säkerställer behovet av ramavtal. Dock ser vi att det finns tjänster som det finns möjligheter att avropa från HBV. Om bolagen väljer att inte avropa från HBV rekommenderar vi att bolagen ingår ramavtal för att täcka upp för tjänster och varor som är återkommande för verksamheterna.

Vi konstaterar att bolagen inte har några avtalsregister men att man till viss del använder sig av kommunens avtalsdatabas. Vi bedömer att det finns behov av att upprätta ett avtalsregister eller att bolagens samtliga avtal inkluderas i kommunens avtalsdatabas.

Vi noterar att fullmäktiges policy såväl som riktlinjerna ska gälla bolagen. Med anledning av detta uppmanar vi bolagsstyrelserna att anta kommunens upphandlingspolicy och kommunens riktlinjer för direktupphandling så att dessa även gäller bolagen. Detta för att kommunen och bolagen ska få enhetliga rutiner och beloppsgränser för inköp.

8 Slutsatser och rekommendationer

Utifrån granskningens syfte bedömer vi att det delvis finns en efterlevnad av reglerna för direktupphandling. Vi ser ett behov av att stärka den interna kontrollen avseende dokumentationen kring inköp, för att följa Konkurrensverkets rekommendationer samt kommunens och bolagens policyer och riktlinjer för upphandling.

Vi noterar att kommunens och bolagens riktlinjer avseende dokumentation vid inköp skiljer sig åt beträffande beloppsgränser. Då kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer även inberäknar bolagen bör dessa tas av styrelsen. Dessutom noterar vi att bolagens inköbspolicyer är antagna 2013 och således behöver uppdateras.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Sävebo AB och ABSI


- Att stärka den interna kontrollen avseende dokumentation vid inköp
- Att fatta beslut om kommunens policy och riktlinjer för inköp för att få enhetliga rutiner och beloppsgränser mellan bolagen och kommunen
- Att bolagen tillser att deras avtal läggs in i kommunens avtalsdatabas

Datum som ovan

KPMG AB



Lars Jönsson
Certifierad kommunal revisor



Evelina Witoft
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.