

LESSEBO KOMMUN
Lekmannarevisorer

2021-02-18

Till
Styrelsen för Fastighetsbolaget Kosta
Köpmanshus AB
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av upphandling

EY har fått i uppdrag av lekmannarevisorerna att genomföra en granskning med syfte att granska hur Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus AB följer Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Den sammanfattande bedömningen är att Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus inte har säkerställt att det finns en följsamhet till lagen om offentlig upphandling.

Utifrån granskningsresultatet ger vi följande rekommendationer till styrelsen för Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus AB:

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Upprätta riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Tydliggöra vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Riskvärdera inköp- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och säkerställ att relevanta kontrollmoment identifieras

Lekmannarevisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten till styrelsen för Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus AB och önskar svar på rapportens rekommendationer samt vilka åtgärder som planeras att vidtas. Svar önskas senast 2021-04-29.

För Lekmannarevisorerna

Örjan Davoust
Lekmannarevisor

Per-Anders Johansson
Lekmannarevisorssuppleant

An overhead view of a meeting around a white table. A man in a white shirt stands on the left holding a tablet. Two women sit at the top of the table. Two women and a man sit at the bottom of the table. The table has a laptop, papers, and a tablet. A large yellow semi-transparent overlay covers the right side of the image, containing text.

Granskning av upphandling Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus AB

Lessebo kommun

Emelie Duong och Jakob Smith

18 februari 2021

Bakgrund och syfte

Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphandlingen. Lagen bygger på fem principer:

- ▶ Principen om icke-diskriminering
- ▶ Principen om likabehandling
- ▶ Principen om transparens
- ▶ Proportionalitetsprincipen
- ▶ Principen om ömsesidigt erkännande

De som tillämpar LOU kallas upphandlande myndigheter. Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter för de upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå i kommunen, motsvarande stöd finns inte alltid i de av kommunen ägda bolagen. Även om organisationen är byggd för att bolagen ska avropa kommunens upphandlingsstöd, sker detta inte alltid. Statskontoret har i en utredning pekat på just kommunala bolag som högriskorganisationer kopplade till bl.a. offentlig upphandling.

Forts. bakgrund

Kommunens helägda bolag ska följa såväl LOU som Lessebos kommuns upphandlingspolicy. Policyn ska tillämpas vid alla inköp och upphandlingar och innefattar köp av varor, tjänster och entreprenad samt hyra och leasing.

Kommunrevisionen i Lessebo kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys och revisionsplan 2020 valt att granska om de kommunala bolagen följer Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att granska hur Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus AB följer Lagen om offentlig upphandling (LOU).

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har bolaget säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU)?
- ▶ Finns det tillräckliga rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocess?

Metod och avgränsning

Metod

I granskningen genomfördes dokumentstudier och intervjuer med ansvariga hos bolagen. För att verifiera hur väl bolaget förhåller sig till upphandlingsregelverket granskades tre stickprov under perioden 2018-2020. Bolaget har inte genomfört upphandlingar över direktupphandlingsgränsen under perioden, därav avser stickproven endast upphandlingar under direktupphandlingsgränsen.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd mellan november 2020- februari 2021.



Dokumentstudier



Intervjuer



Stickprov

Granskningen avser
Kosta köpmanshus
AB



Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar.

Kommunallagen

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsen ska även ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (6 kap. 1 §).

Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (6 kap. 6 §).

Aktiebolagslagen

Styrelsen ska svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 §)



Revisionskriterier

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på bl.a. ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda. Europeiska kommissionen beslutade under 2019 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2020. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena för direktupphandling gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader. För s.k. välfärdstjänster gäller dock andra gränser för undantag från annonseringsskyldigheten (motsvarande direktupphandlingsgräns). Från och med 1 januari 2020 är direktupphandlingsgränsen 615 312 exklusive moms. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse, om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling.

Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt, vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

- Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
- Kostnad
- Pris

Revisionskriterier

Upphandlingspolicy för Lessebo kommun

Policyn är antagen av kommunfullmäktige 2015-04-27 och senast reviderad 2017-02-20 och gäller även för kommunens helägda bolag.

Lessebo kommuns upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer utgör ett komplement till lagstiftning och andra styrande dokument som reglerar offentlig upphandling.

Upphandlingspolicyn gäller vid alla inköp och upphandlingar och innefattar köp av varor, tjänster och entreprenad samt hyra och leasing. Policyn är ett instrument i processen för att nå kommunens vision, värdegrunder, uppsatta mål, policys och riktlinjer.

Det framgår att inköpssamverkan med andra kommuner, myndigheter eller samverkansgrupper bör utnyttjas där affärsmässiga fördelar kan uppnås.

Kommunen tecknar i första hand ramavtal. Alla beställare i kommunen har en skyldighet att följa gällande avtal/ramavtal.

Direktupphandling kan ske i enstaka fall då ramavtal saknas. Kriterier som ska uppfyllas är "lågt värde" eller "synnerliga skäl". Antagna riktlinjer för direktupphandling ska alltid följas gällande beloppsgränser, förfrågan och dokumentationsplikt.

I riktlinjerna finns anvisningar för hur direktupphandling ska genomföras och gäller för de helägda kommunala bolagen. Till riktlinjen finns även en blankett för dokumentation av direktupphandling.

Huvudregeln är att det endast är tillåtet att direktupphandla om följande punkter är uppfyllda:

- ▶ det saknas avtal/ramavtal för det som ska köpas,
- ▶ direktupphandlingens värde inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling
- ▶ Det sammanlagda värdet av den direktupphandling som ska genomföras och de inköp av varor/tjänster av samma slag som gjorts i kommunen tidigare under året inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling

Om direktupphandlingens värde är över 100 000 kr:

- ▶ Ska, om möjligt, minst tre leverantörer bjudas in att lämna offert. Undantag från regeln ska motiveras skriftligen.
- ▶ Skriftlig avtal ska tecknas.
- ▶ Direktupphandlingen ska dokumenteras i "blankett för dokumentation av direktupphandling"

lakttagelser

Bolaget ägs 51 % av Lessebo kommun. Kommunen gick in som majoritetsägare från och med 2005.

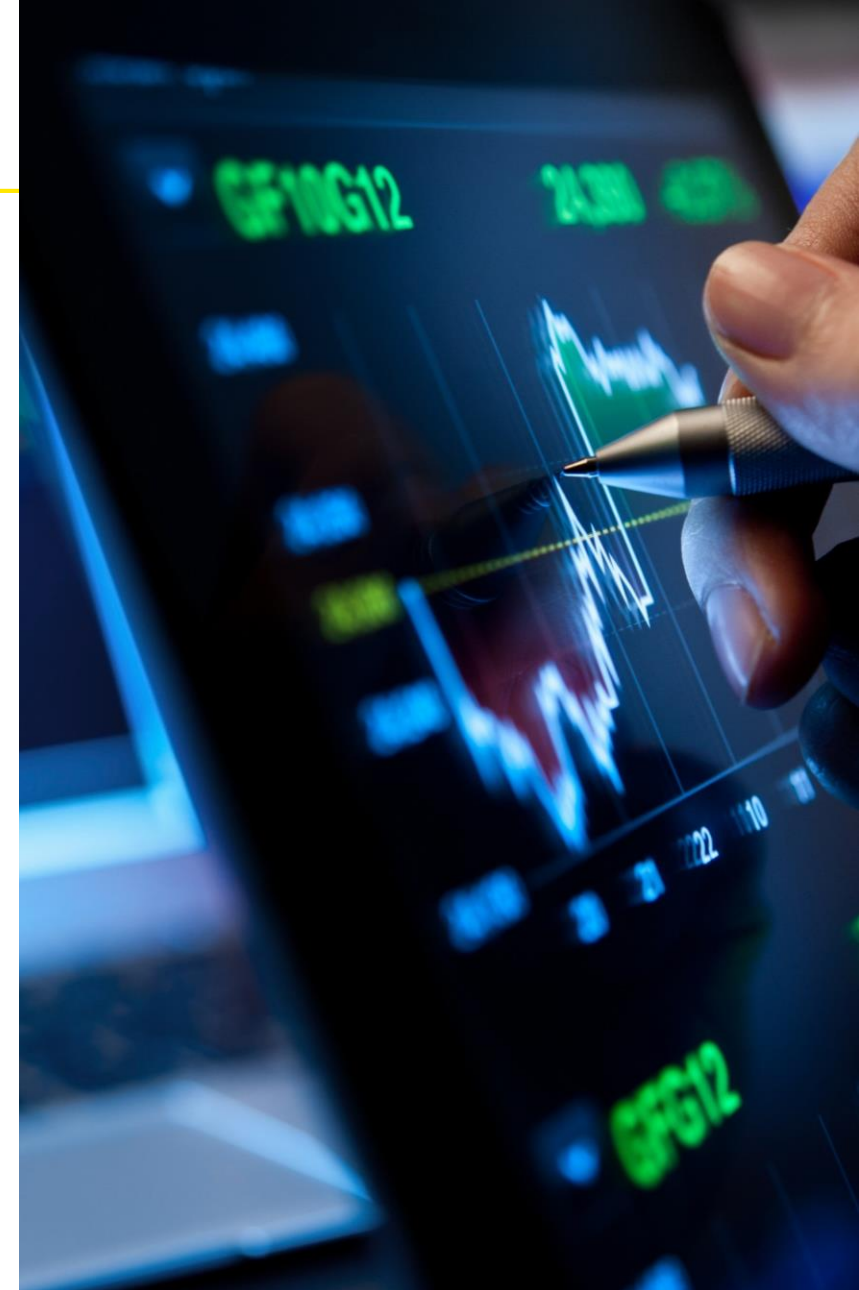
Redovising av ekonomin har genomförts av en extern part, sedan april 2020 har ekonomin hanteras av ekonmiansvarige i New Wave Group.

Inköpsvolym

För perioden 1 januari 2018 till 31 december 2018 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 1 495 098 SEK exkl. moms.

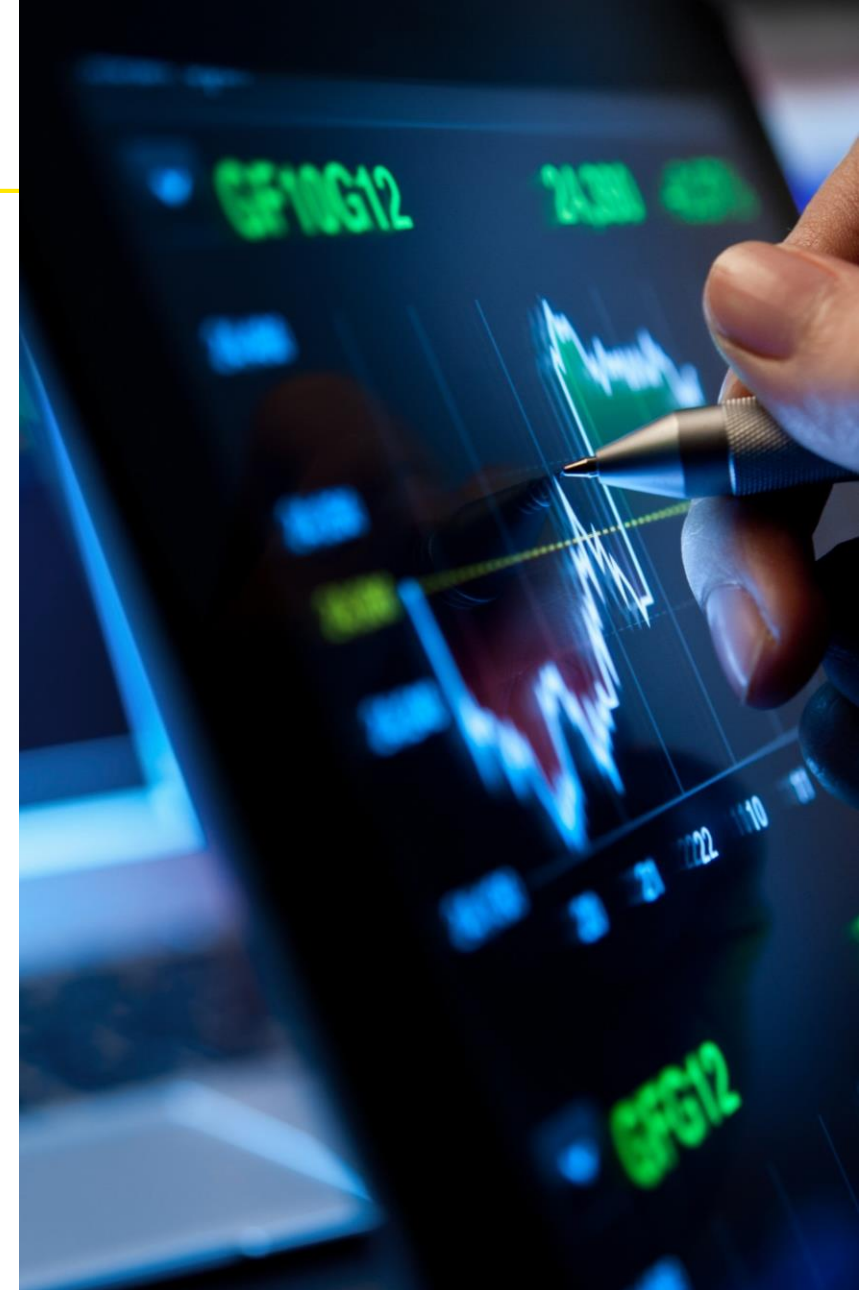
För perioden 1 januari 2019 till 31 december 2019 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 2 668 895 SEK exkl. moms.

För perioden 1 januari till 18 november 2020 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 316 759 SEK exkl. moms.



Iakttagelser

- ▶ Bolaget följer kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer och har inga egna riktlinjer/rutiner inom bolaget. Det finns inga dokumenterade rutiner för vem som får genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp. I intervju framgår det att upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ska beslutas av styrelsen och upphandlingar under direktupphandlinggränsen genomförs av fastighetsskötaren inom bolaget.
- ▶ Det framgår att majoriteten av inköp/upphandlingar ligger under direktupphandlingsgränsen inom bolaget och att det i fåtal fall genomförs upphandling som överstiger direktupphandlingsgränsen. Vid större upphandlingar av varor/tjänster tar bolaget hjälp av kommunens upphandlingsenhet.
- ▶ Det finns ingen avtalsdatabas eller något IT-stöd för bolagets upphandlingar. Det pågår ett arbete att se över hur avtalen ska förvaras. I dagsläget finns avtalen inscannade i bolagets server.
- ▶ Bolaget genomför ingen systematisk uppföljning om inköp/avrop sker utifrån befintligt ramavtal eller stickprovskontroller av genomförda inköp/upphandlingar. Enligt uppgift ska ekonmiansvarig se över detta genom exempelvis stickprovskontroller.
- ▶ Det finns ingen skriftlig dokumentation avseende inköp/upphandling i bolagets internkontrollarbete.



Resultat av stickprovsgranskning

Under direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Avtal				
Stanely Security	121 449 (år 2019)	Nej	Nej, se kommentar				
<p>Kommentar: Stanley Security levererar larmutrustning till fastigheterna så detta är serviceavtalet för den utrustningen. Det finns tre serviceavtal tecknade med Stanley.</p> <p>Avtal:</p> <ul style="list-style-type: none">• Grundservice för inbrottslarm: 2389 kr per månad, tre års avtal och förlängning med ett år i sänder, undertecknad av VD 2012-12-27.• Brandalarm: 1216 kr per månad, tre års avtal och förlängning med ett år i sänder, undertecknad av VD 2012-11-27.• Utrymningslarm: 1956 kr per månad, tre års avtal och förlängning med ett år i sänder, undertecknad av VD 2012-11-27.							
ALT Hiss AB	406 748 (år 2018)	Nej	Nej				
AlfaSec AB	210 676 (år 2018)	Nej	Nej				

Bedömning

Den sammanfattande bedömningen är Fastighetsbolaget Kosta Köpmanshus inte har säkerställt att det finns en följsamhet till lagen om offentlig upphandling.

Bedömningen är att det saknas rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocessen. Enligt lagen om offentlig upphandling ska bolaget anta riktlinjer för direktupphandling. Granskningen visar att bolaget tillämpar Lessebo kommuns riktlinjer för direktupphandling och att bolagsspecifika riktlinjer saknas. Vår bedömning är att bolaget bör anta riktlinjer för direktupphandling.

Bedömningen är att det är en brist att det inte finns dokumenterade rutiner/riktlinjer som reglerar vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp. Vidare görs bedömningen att det inte finns en tillräcklig kontroll av upphandlingsprocessen. Bedömningen grundas på att bolaget inte genomför någon uppföljning av avtalstrohet eller stickprovskontroller av genomförda inköp/upphandlingar.

Genomförd stickprovskontroll visar att det finns brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer. I direktupphandlingarna saknas tillräcklig dokumentation. Exempelvis saknas dokumenterade avtal och motivering till varför inte tre leverantörer har tillfrågats.

Att lagstiftningen och kommunens riktlinjer inte följs ger signaler om att det finns behov av att stärka och förbättra kontrollmiljön. Det är därför väsentligt att bolaget riskvärderar inköps- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och att relevanta kontrollmoment identifieras och genomförs.

Svar på revisionsfrågor

- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU)?



Nej.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att det i direktupphandlingar saknas tillräcklig dokumentation. Exempelvis saknas dokumenterade avtal och motivering till varför inte tre leverantörer har tillfrågats.

- ▶ Finns det tillräckliga rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocess?



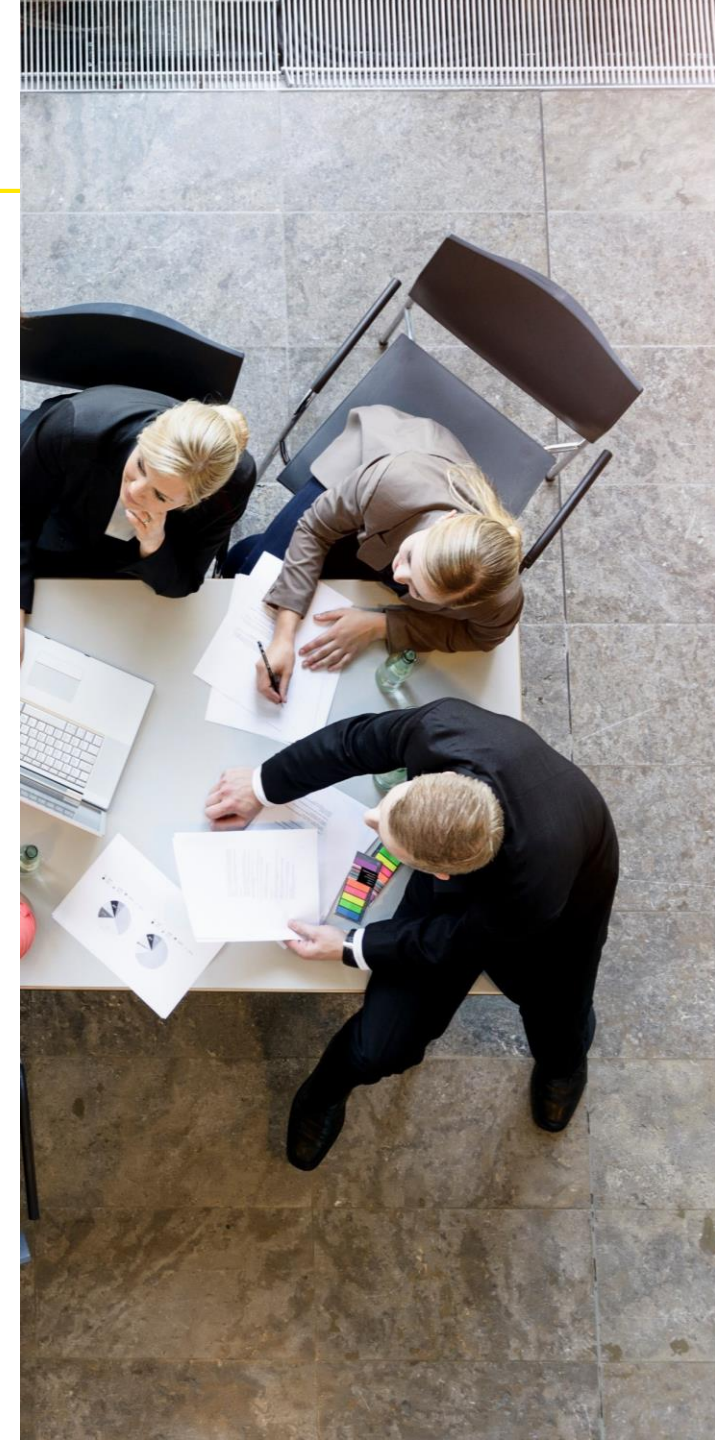
Nej.

Bolaget saknar dokumenterade riktlinjer/rutiner för direktupphandling.

Bolaget saknar dokumenterade riktlinjer/rutiner avseende vem som får genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp.

Bolaget genomför ingen uppföljning av avtalstrohet av befintliga avtal eller stickprovskontroller av genomförda inköp/upphandlingar.

I bolagets intern kontrollplan finns inga kontrollmoment som berör inköp/upphandlingsprocessen.



Rekommendationer

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Upprätta riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Tydliggöra vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Riskvärdera inköp- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och säkerställ att relevanta kontrollmoment identifieras

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ekonomiansvarig

Dokumentförteckning

- ▶ Upphandlingspolicy och riktlinjer, Lessebo kommun
- ▶ Underlag för stickprov