

# Granskning av upphandling och inköp

**Svenljunga Verksamhetslokaler AB samt  
Svenljunga Bostäder AB**  
September 2023

*Josefine Bennet*





*Carl-Magnus Stenehav, certifierad kommunal revisor*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Svenljunga kommuns kommunala bolag genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om styrelserna har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att bolagsstyrelserna **inte helt** kan säkerställa en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning
Är organisationen ändamålsenlig?	Ja 
Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?	Delvis 
Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Ja 
Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?	Delvis 

## Rekommendationer

Med anledning av vad som framkommit i granskningen lämnar PwC följande rekommendationer:

- Styrelserna rekommenderas att säkerställa att *Riktlinjer för direktupphandling* ses över och revideras så att dessa är aktuella utifrån rådande lagstiftning
- Styrelserna rekommenderas att säkerställa att uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten sker systematiskt

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>3</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>3</b>
<b>Metod</b>	<b>3</b>
<b>Lagstiftning</b>	<b>5</b>
Principer	5
Lagar	5
Tröskelvärden	6
Direktupphandling	6
Granskningsresultat	7
<b>Ändamålsenlig organisation</b>	<b>7</b>
laktagelser	7
Bedömning	7
<b>Riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp</b>	<b>8</b>
laktagelser	8
Bedömning	10
<b>Rutiner och processer för avtalstrohet</b>	<b>10</b>
laktagelser	10
Bedömning	12
<b>Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten</b>	<b>12</b>
laktagelser	12
Bedömning	13

# Inledning

## Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver, men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Mot bakgrund av detta har lekmannarevisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska inköps- och upphandlingsverksamheten.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om styrelserna har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Är organisationen ändamålsenlig?
- Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?
- Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- 19 kap. §15 (LOU) (Krav om riktlinjer för direktupphandling)
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2023.

## Metod

Intervjuer har skett med vd och ekonomichef, centralt ansvariga för upphandling och inköp. Vi har även granskat och analyserat relevanta styrande dokument samt gjort en registeranalys där vi matchat kommunens leverantörsreskontra mot avtalskatalog. Stickprov har tagits på tre avtal.

Vid genomgång av leverantörsreskontran samt efter dialog med vd och ekonomichef framkommer att bolagen inte har gjort några direktupphandlingar över 100 000 kr under 2023 (per juni 2023). Vi har därför inte tagit några stickprov på direktupphandlingar.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Lagstiftning

## *Principer*

Syftet med upphandlingsreglerna är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden, samt att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om avtalen. Vidare förebygger och förhindrar tillämpningen av lagstiftningen korruption. Konkurrensverket utövar tillsyn och kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

### **Icke-diskriminering**

Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag kan uppfylla. Företag från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

### **Likabehandling**

Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar, exempelvis tillgång till information samtidigt. För sent inlämnade anbud får inte accepteras.

### **Proportionalitet**

Krav och villkor i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

### **Öppenhet**

Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och leverantörer som deltagit i anbudsförandet ska informeras om resultatet.

### **Ömsesidigt erkännande**

EU- och EES-länders myndigheters intyg och certifikat ska gälla mellan länderna.

## *Lagar*

Offentlig upphandling genomförs för att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal för att under avtalstiden löpande göra avrop. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggnadsentreprenader. Ramavtalets värde beräknas genom de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat genom:

### **Lagen om offentlig upphandling (LOU)**

Köp av byggentreprenader, varor och tjänster.

### **Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)**

Gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

## *Tröskelvärden*

Tröskelvärdet är avgörande för vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas, vilket innebär att värdet av ett kontrakt behöver uppskattas innan upphandlingen sker.

För upphandlingar över tröskelvärden gäller en mer omfattande lagstiftning. Framförallt skiljer sig krav om annonsering och tidsfrister.

För år 2023 gäller följande tröskelvärden:

<i>LOU, varor och tjänster</i>	<i>2 236 731 kr</i>
<i>LUF, varor och tjänster</i>	<i>4 483 865 kr</i>
<i>LOU och LUF, byggtreprenader</i>	<i>55 991 099 kr</i>
<i>LOU, sociala tjänster och andra särskilda tjänster</i>	<i>7 701 675 kr</i>

### *Direktupphandling*

Under en viss beloppsgräns är det tillåtet för den upphandlande myndigheten att göra en direktupphandling.

För år 2023 gäller följande direktupphandlingsgränser:

<i>LOU</i>	<i>700 000 kr</i>
<i>LUF</i>	<i>1 200 000 kr</i>

Värdet beräknas utifrån en uppskattning av det verkliga värdet av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månaders perioden eller det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under kommande tolv månaders period efter den första leveransen.

Direktupphandling kan även ske om det finns synnerliga skäl eller om det i en upphandling enligt 19 kap. LOU inte inkommit några lämpliga anbud eller om det i en annonserad upphandling endast lämnats ogiltiga eller oacceptabla anbud.

Synnerliga skäl kan vara brådska som inte möjliggör en annonsering på vanligt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten inte kunnat förutse händelsen och att det är nödvändigt att genomföra upphandlingen skyndsamt.

Förhandlat förfarande som direktupphandling kan användas om en upphandling skett där inga anbud erhållits eller om de anbud som erhållits är ogiltiga/oacceptabla anbud. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska ske, men en direktupphandling måste alltid utgå från upphandlingsprinciperna. Det finns dock sedan den 1 juli 2014 krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

# Granskningsresultat

## **Ändamålsenlig organisation**

*Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?*

## *lakttagelser*

### **Organisation**

Svenljunga Bostäder AB och Svenljunga Verksamhetslokaler AB har samma vd och ekonomichef och det är i Svenljunga Bostäder AB som bolagens upphandlingar görs. Det är 24 anställda i Svenljunga Bostäder AB. Bolagen använder till största del kommunens upphandlade avtal för inköp. Det görs ett fåtal egna upphandlingar av exempelvis hantverkare och elektriker.

Vd har yttersta ansvaret för upphandling i bolagen och det finns ingen anställd som arbetar på heltid med upphandling och inköp. Bland annat signerar vd alla avtal. Större beslut tas gemensamt i styrelsen och då är det både vd och styrelseordförande som signerar.

Av attestordning framgår vilka som har rätt att göra inköp och upp till vilka belopp. Av *Riktlinje för direktupphandling* framgår att samtliga inom bolagen har befogenhet att göra direktupphandlingar upp till ett maxbelopp enligt bolagens attestordning.

### **Samordning och samarbete**

I kommunen finns en inköpsgrupp som består av representanter från varje förvaltning samt från kommunens bolag. Representanterna är förvaltningscheferna samt bolagens vd, kommunens ekonomichef och kommunens upphandlare. Det är upphandlaren som är samordnare och ansvarig för inköpsgruppen.

Inköpsgruppen ska träffas ett par gånger om året för att diskutera strategiska frågor och se till att förvaltningarna är synkroniserade i dessa frågor, sprida kunskap och information samt fånga upp upphandlingsbehov.

## *Bedömning*

### *Är organisationen ändamålsenlig?*

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Bedömningen grundar sig i att det finns en ändamålsenlig organisation för inköp och upphandling i bolagen. Det finns en rutin kring vilka som får beställa och göra inköp och bolagen har antagit egna vägledande styrdokument för upphandling och inköp.

Bolagen är även med i kommunens inköpsgrupp, vilket bidrar till att inköp görs enhetligt i kommunen och att kunskap och information sprids i bolagen.

## **Riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp**

*Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?*

## *lakttagelser*

### **Bolagen**

Bolagen har en egen riktlinje och policy för inköp samt egna riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna finns tillgängliga på en gemensam server så att alla medarbetare kommer åt dem.



Av *Riktlinje och policy för inköp*<sup>1</sup> framgår hur fakturering ska ske och vad som är viktigt att tänka på när man gör ett inköp.

*Riktlinjer för direktupphandling*<sup>2</sup> är senast reviderad 2021. Av riktlinjerna framgår hur direktupphandling ska ske, vilka beloppsgränser som finns samt vad som behöver dokumenteras. En notering som görs är att i februari 2022 skedde förändringar i upphandlingslagstiftningen, där bland annat beloppsgränsen för direktupphandling höjdes och direktupphandling fick ett eget kapitel i lagen. Beloppsgränserna i riktlinjerna för direktupphandling är därför ej aktuella. Vidare framgår att vid direktupphandling där uppskattat värde ligger mellan 50 000 kr och 150 000 kr skall minst två anbudsgivare tillfrågas. Vid direktupphandling där uppskattat värde ligger mellan 150 000 kr och 28 % av tröskelvärdet (615 312 kr) skall minst tre anbudsgivare tillfrågas och inköpet dokumenteras. Av riktlinjerna framgår även att enbart inköp över 150 000 kr ska dokumenteras, men enligt rådande lagstiftning ska alla inköp över 100 000 kr dokumenteras.

De intervjuade uppger att det finns en direktupphandlingsblankett, men att den inte nyttjas i tillräcklig utsträckning. De intervjuade uppger även att de upplever att rutinerna följs och fungerar bra.

### **Efterlevnad**

Av intervjuer framgår att bolagen följer upp de avtal som de själva har tecknat med leverantörer. Det görs löpande uppföljning för att kontrollera bland annat att rutiner följs och att samarbetet fungerar bra.

### *Resultat analys av genomförda upphandlingar*

För att kontrollera om rutiner och riktlinjer efterlevs har tre upphandlingar över tröskelvärdet granskats. Bolagen har enbart gjort ett fåtal upphandlingar av ramavtal de senaste åren.

#### **1. Ramavtal Måleri 21/3**

Upphandlingen genomfördes med förenklat förfarande enligt 15 kap. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och omfattning uppskattas till cirka 1.5 Mkr per år för Svenljunga Bostäder och Svenljunga Verksamhetslokaler. Förfrågningsunderlaget är upprättat i enlighet med föreskrifter för entreprenadupphandlingar.

Utvärderingen baseras på kvalitet och pris, där pris är viktat 80% i utvärderingen. Sju anbudsgivare inkom med anbud, där tre av anbudsgivarna antogs som leverantörer enligt rangordning.

Öppningsprotokollet är signerat av tre personer. Tilldelningsbeslut har upprättats där utvärdering och antagna leverantörer framgår.

#### **2. Ramavtal Plåtslagare 20/32**

Upphandlingen genomfördes med förenklat förfarande enligt 15 kap. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och omfattning uppskattas till cirka 250 Tkr per år.

---

<sup>1</sup> Beslutad av vd den 24 augusti 2010. Reviderad den 17 december 2014.

<sup>2</sup> Beslutad av styrelsen den 22 september 2014. Reviderad den 2 mars 2021.

Förfrågningsunderlaget är upprättat i enlighet med föreskrifter för entreprenad-upphandlingar.

Utvärderingen baseras på kvalitet och pris, där pris är viktat 60% i utvärderingen. Två anbudsgivare inkom med anbud, där en av anbudsgivarna antogs som leverantör.

Av öppningsprotokollet framgår att tre personer deltagit vid anbudsöppning. Tilldelningsbeslut har upprättats där utvärdering och antagna leverantörer framgår.

### 3. Ramavtal VVS service 20/68

Upphandlingen genomfördes med förenklat förfarande enligt 15 kap. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingens omfattning har inte kunnat bestämmas eftersom den har varierat mellan tidigare år. Upplysningsvis uppges att VVS-arbeten köpts in för cirka 3.5 Mkr föregående år. Förfrågningsunderlaget är upprättat i enlighet med föreskrifter för entreprenadupphandlingar.

Utvärderingen baseras på kvalitet och pris, där pris är viktat 60% i utvärderingen. Fyra anbudsgivare inkom med anbud, där tre av anbudsgivarna antogs som leverantörer enligt rangordning.

Av öppningsprotokollet framgår att tre personer deltagit vid anbudsöppning. Tilldelningsbeslut har upprättats där utvärdering och antagna leverantörer framgår.

**Tabell 1: Stickprov genomförda upphandlingar**

Kontrollpunkter	Stickprov 1	Stickprov 2	Stickprov 3
Är värdet beräknat?	Ja	Ja	Ja
Har rätt förfarande använts?	Ja	Ja	Ja
Är upphandlingen annonserad?	Ja	Ja	Ja
Finns öppningsprotokoll?	Ja	Ja	Ja
Framgår utvärdering av anbud?	Ja	Ja	Ja
Har ett korrekt tilldelningsbeslut fattats?	Ja	Ja	Ja

#### *Bedömning*

*Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?*

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

*Riktlinjer för direktupphandling* har ej reviderats efter att upphandlingslagstiftningen har uppdaterats, vilket gör att bland annat beloppsgränser och värde för dokumentationsplikt är felaktiga.

Avseende stickprov på genomförda upphandlingar identifieras inga avvikelser.

#### **Rutiner och processer för avtalstrohet**

*Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?*

### *lakttagelser*

Av intervjuer framgår att kontroll av att inköp görs på avtal görs löpande, då fakturorna alltid kontrolleras i två steg och att det då uppdragas om man köpt från exempelvis fel leverantör. Det uppges även att enstaka saker kan ha köpts fel om det är något som man inte köper regelbundet, men att det då har rört sig om mindre summor.

Varje månad hålls en genomgång av de ramavtal som omfattar hantverkare. Vid genomgången går ansvarig från bolagen tillsammans med leverantören igenom alla projekt. Projekten följs upp och man går igenom hur de fortskrider samt hur arbetet fungerar.

Bolagen har en lista med hur avtalen löper. Med hjälp av listan ser bolagen vad som är närmast i tid att handla upp. Vid stora investeringsprojekt tas först beslut hos kommunen och därefter påbörjas upphandlingen. Vid intervju uppges att det upplevs att det finns ramavtal på de områden som behövs.

Bolagen har ett fakturahanteringssystem som automatiskt känner av vem som får attestera vad. Systemet skickar vidare fakturan om det är någon med högre attesträtt som ska attestera.

I tabell 2a och 2b redovisas en översikt av inköpsvolymerna för leverantörerna i bolagen. Uppgifterna som redovisas är tagna från bolagens respektive leverantörsreskontra.

**Tabell 2a: Inköpsvolymerna leverantörer - Svenljunga Verksamhetslokaler AB**

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel (%)	kr i intervallet	Andel (%)
>5 000 000	1	0.9%	12 764 362	29.2%
1 000 001-5 000 000	8	7.1%	20 278 210	46.3%
500 001-1 000 000	5	4.4%	3 451 053	7.9%
100 001-500 000	25	22.1%	5 617 248	12.8%
50 001-100 000	12	10.6%	857 534	2.0%
<50 000	62	54.9%	802 541	1.8%
<b>Summa</b>	<b>113</b>	<b>100.0%</b>	<b>43 770 947</b>	<b>100.0%</b>

**Tabell 2b: Inköpsvolymerna leverantörer - Svenljunga Bostäder AB**

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel (%)	kr i intervallet	Andel (%)
>5 000 000	1	1.2%	23 872 500	65.5%
1 000 001-5 000 000	3	3.5%	6 917 282	19.0%
500 001-1 000 000	3	3.5%	2 205 673	6.1%
100 001-500 000	9	10.5%	2 065 566	5.7%
50 001-100 000	8	9.3%	594 181	1.6%
<50 000	62	72.1%	768 411	2.1%

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel (%)	kr i intervallet	Andel (%)
>5 000 000	1	1.2%	23 872 500	65.5%
1 000 001-5 000 000	3	3.5%	6 917 282	19.0%
500 001-1 000 000	3	3.5%	2 205 673	6.1%
100 001-500 000	9	10.5%	2 065 566	5.7%
<b>Summa</b>	<b>86</b>	<b>100.0%</b>	<b>36 423 613</b>	<b>100.0%</b>

Av analysen framgår för Svenljunga Verksamhetslokaler AB bland annat att en leverantör har en omsättning under granskningsperioden på minst 5 Mkr och att åtta leverantörer har en omsättning på över 1 Mkr och under 5 Mkr. Den totala omsättningen för dessa leverantörer uppgår till cirka 76% av bolagets totala inköpsvolym.

För Svenljunga Bostäder AB framgår bland annat att en leverantör har en omsättning under granskningsperioden på minst 5 Mkr och att tre leverantörer har en omsättning på över 1 Mkr och under 5 Mkr. Den totala omsättningen för dessa leverantörer uppgår till cirka 84% av bolagets totala inköpsvolym.

#### *Resultat stickprov avtalstrohet*

Inom ramen för granskningen har fem punkter nedan kopplat till avtalstrohet kontrollerats. De tre största fakturorna för tre gällande ramavtal har begärts in och kontrollerats. Resultatet redovisas i tabell 3.

**Tabell 3: Stickprov avtalstrohet**

Kontrollpunkter	Leverantör 1	Leverantör 2	Leverantör 3
Omfattas köpet av avtal?	Grön	Grön	Grön
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	Grön	Grön	Grön
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	Grön	Grön	Grön
Är fakturan tillräckligt specificerad?	Grön	Grön	Grön
Är beslutsattest utförd av korrekt person?	Grön	Grön	Grön

Utöver kontrollpunkterna i tabell 3 har vi kontrollerat om kontroll av skatter och avgifter görs. Bolagen använder Tendsign, och när inköp görs via Tendsign görs kontroll vid varje fakturabetalning. Bolagen får då information om en leverantör blivit av med F-skatt, fått en betalningsanmärkning eller dylikt som rör skatter och avgifter. Vi kan därför konstatera att kontroll av skatter och avgifter har gjorts för samtliga stickprov.

#### *Bedömning*

*Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?*

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Bedömningen grundar sig i att registeranalysen visar på att cirka 76% respektive 86% av de totala inköpsvolymerna i kr sker i de två översta intervallen, vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

Vid stickprovskontroll av avtalstrohet identifieras inga avvikelser.

Bolagen har även ett fakturahanteringssystem som inte möjliggör attest över medarbetarens attestgräns, vilket bidrar till att fakturor attesteras korrekt.

### **Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten**

*Revisionsfråga 4: Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?*

#### *lakttagelser*

Bolagen deltar med en representant i inköpsgruppen och inköpsgruppen har för 2022 sammanställt en rapport som omfattar bland annat året som gått, mål för 2023 och hur inköpssamarbetet sett ut under året. För 2023 har ännu ingen rapportering gjorts eftersom det görs efter årsskiftet.

Utöver den uppföljning som görs i inköpsgruppen och löpande uppföljning som görs i verksamheten har vi inte tagit del av att bolagen gör någon uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten.

#### *Bedömning*

*Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?*

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att uppföljning sker på kommun- och bolagsövergripande nivå i inköpsgruppen, men det görs ingen systematisk uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten i bolagen.

Datum 2023-09-28

*Carl-Magnus Stenehav*

*Josefine Bennet*

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av lekmannarevisorerna enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 26 februari 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.