

LESSEBO KOMMUN
Lekmannarevisorer

2021-02-18

Till
Styrelsen för Lessebohus AB
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av upphandling

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

Den sammanfattande bedömningen är att Lessebohus AB delvis har säkerställt att det finns följsamhet till lagen om offentlig upphandling.

Utifrån granskningsresultatet ger vi följande rekommendationer till styrelsen för Lessebohus AB:

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Anta riktlinjer för direktupphandling för bolaget
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal

Lekmannarevisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten till styrelsen för Lessebohus 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
Lekmannarevisorsupplicant

An overhead photograph of a meeting around a white table. A large yellow semi-transparent overlay covers the right side of the image. The overlay contains the title and author information. The background shows several people in business attire sitting around the table, with a laptop, papers, and a tablet visible on the table surface.

Granskning av upphandling Lessebohus 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 AB Lessebohus följer Lagen om offentlig upphandling (LOU).

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har bolagen 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 för perioden 2019-2020.

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



Dokumentstudier



Intervjuer



Stickprov

Granskningen avser
Lessebohus 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"

Revisionskriterier

Attestplan

Ordförande för bolaget har beslutat om en attestplan som reviderades senast 2019-01-26.

I attestplanen finns en beskrivning av befogenhetsfördelning avseende beställning av varor och tjänster samt attest av fakturor.

- Beställningsrätt, innebär befogenhet att beställa varor och tjänster inom angivet ansvarområde och inom gällande handlingsramar (budget, allmänna föreskrifter, företagspolicy etc). Beställningsrätt kan vara obegränsad eller gälla viss beloppsgräns. Innan beställning görs ankommer på beställningsberättigad att förvissa sig om att upphandling sker i enlighet med gällande bestämmelser, LOU.
- Mottagningsattesträtt, innebär befogenhet att inom angivet ansvarsområde mottagningsattestera faktura som avser vara eller tjänst som upphandlats av beställningsberättigad eller baseras på gällande leveransavtal. Mottagningsattesträtt kan vara obegränsad eller gälla inom viss beloppsgräns.
- Konteringsrätt, innebär en rätt att sätta kontering på fakturan, att bestämma på vilka kostnadsslag kostnaden ska gå.

- Beslutsattest, innebär ett slutligt godkännande av betalningsunderlaget, så att utbetalning kan ske. Med beslutsattest följer också ett övergripande ansvar för den ekonomiska transaktionen. Beslutsattestanten intygar genom sin attest:
 - att samtliga kontrollmoment har genomförts
 - att utgiften är förenligt med verksamheten
 - att kostnaden ryms inom befintliga medel

BEFOGENHETSFORTECKNING

Befattning	Best.rätt	Mott.att.	Belopp	Kont.rätt	Beslutsatt.
VD	X				X
Fastighetschef	X	X	250 000	X	
Ekonomichef	X	X	25 000	X	X (res.)
Ekonomiassistent	X	X	10 000	X	
Uthyrare	X	X	25 000	X	
Besiktningssman/Förvaltare	X	X	250 000	X	
Snickare	X	X	75 000		
Fastighetsskötare	X	X	15 000		

lakttagelser

Inköpsvolym

För perioden 1 januari 2019 till 31 december 2019 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 82 781 810 SEK exkl. moms.

För perioden 1 januari till 31 juli 2020 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 65 830 957 SEK exkl. moms.

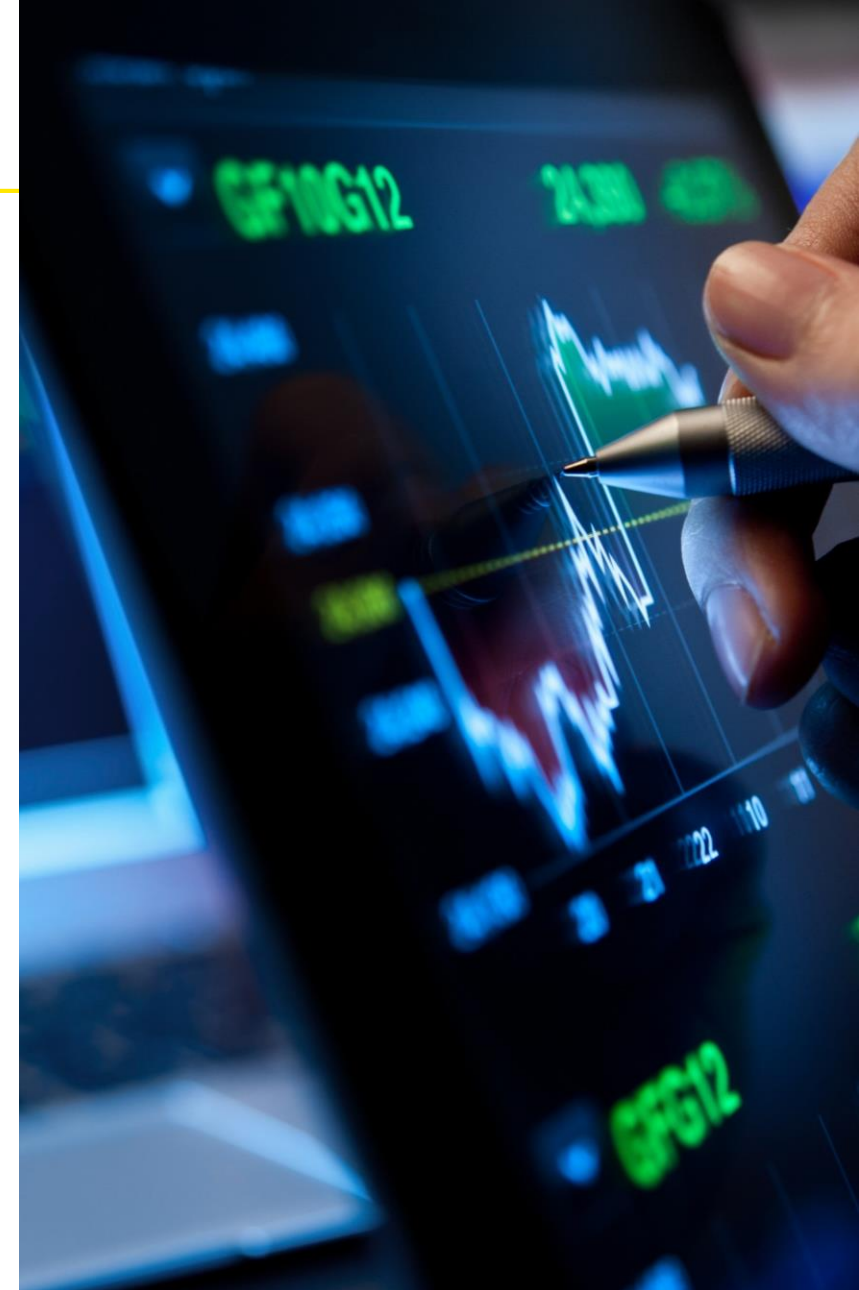
- ▶ Bolaget följer kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer, bolaget har därmed egna riktlinjer/rutiner som avser upphandlingsområdet. Upplevelsen är att det finns god kännedom om kommunens policy och riktlinjer.
- ▶ Det finns en attestplan inom bolaget som reglerar vilka som har rätt att genomföra upphandling/inköp och till vilket belopp. Av intervjuer framgår att attestplanen utgör kontroll och uppföljning av bolagens avtal, genom att samtliga fakturor mottagningsattesteras. Alla attestanter i kedjan har skyldighet att reagera och säkerställa att beloppet överensstämmer med avtalet. I samband med attestering sker enligt uppgift kontroll av beställning, pris, villkor, m.m. Om misstanke föreligger gällande felaktig fakturering sker enligt uppgift kontroll av VD.
- ▶ Upplevelsen är att det finns en nära dialog och samarbete med kommunens upphandlingschef och medarbetare som arbetar med upphandling/inköp. Det förekommer att bolaget genomför gemensamma upphandlingar tillsammans med kommunen, på initiativ av såväl bolag som kommunen.



Iakttagelser

- Det finns ingen avtalsdatabas eller något IT-stöd för bolagets upphandlingar. Avtal som tecknas förvaras i pärmar i ett låst rum som alla anställda på kontoret har tillgång till.
- Bolaget kan avropa från ramavtal som finns inom Husbyggnadsvaror HBV förening. Det framgår att HBV besöker bolaget årligen och informerar om exempelvis nyheter och nya avtal. Upplevelsen är att det finns ett bra samarbete med representanterna från HBV.
- Vid styrelsesammanträdet 2020-09-30 redovisade VD ett förslag till internkontrollplan. Styrelsen beslutade om internkontrollplan 2021 i samband med sammanträdet 2020-12-10. I internkontrollplanen finns ett kontrollmoment som berör upphandling och inköp:
 - ▶ Granska att gällande inköpsavtal följs och att Lagen om offentlig upphandling (LOU) följs. Avtalstrohet mot ramavtal.

Kontrollmomentet ska ske genom stickprov av respektive avdelningschef. Inom ramen för granskningen framkom vidare att internkontrollplan för tidigare år inte har tagits fram, med undantag för år 2017. I internkontrollplanen för 2017 fanns inget kontrollmoment som berörde upphandling och inköp.



Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokollsöppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal
JSB	1 665 617 (2019)	Ja	Ja	Ja, undertecknad av två	Ja	Ja	Ja, ramavtalet är undertecknad av samhällsbyggnadschef. Avtalsförlängningen är underskriven av VD för Lessebohus.
Kommentarer: Entreprenadavtal							
Ottosson Bygg AB	8 669 892 (2020)	Ja	Ja, undertecknad av två	Ensam anbudsgivare	Ja	Ja	Ja
Kommentarer: Entreprenadavtal							

Resultat av stickprovsgranskning

Under direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Avtal				
ActionP	222 500 (2020)	Nej	Nej				
Kommentar: Endast offert finns							

Bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att Lessebohus delvis har säkerställt att det finns följsamhet till lagen om offentlig upphandling.

Enligt lagen om offentlig upphandling ska bolaget anta riktlinjer för direktupphandling. Granskningen visar att bolaget tillämpar Lessebo kommuns riktlinjer för direktupphandling och att bolagssepcifika riktlinjer saknas. Vår bedömning är att bolaget bör anta riktlinjer för direktupphandling.

Bedömningen är att nuvarande kontroller vid attester och stickprovskontroller vid förekommande anledning inte är tillräckliga för att säkerställa en tillräcklig uppföljning av avtalstrohet och kontroll av upphandlingsprocessen. Vi ser positivt på att det i internkontrollplanen för 2021 finns kontrollmoment som berör avtalstrohet.

Genomförd stickprovskontroll i nuvarande granskning visar att det finns brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer avseende direktupphandling. För stickprovskontroller avseende upphandling över direktupphandlingsgränsen har inga avvikelser noterats.

Svar på revisionsfrågor

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

Delvis.

Genomförd stickprovskontroll visar att det finns brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer avseende direktupphandling. För stickprovskontroller avseende upphandling över direktupphandlingsgränsen har inga avvikelser noterats.

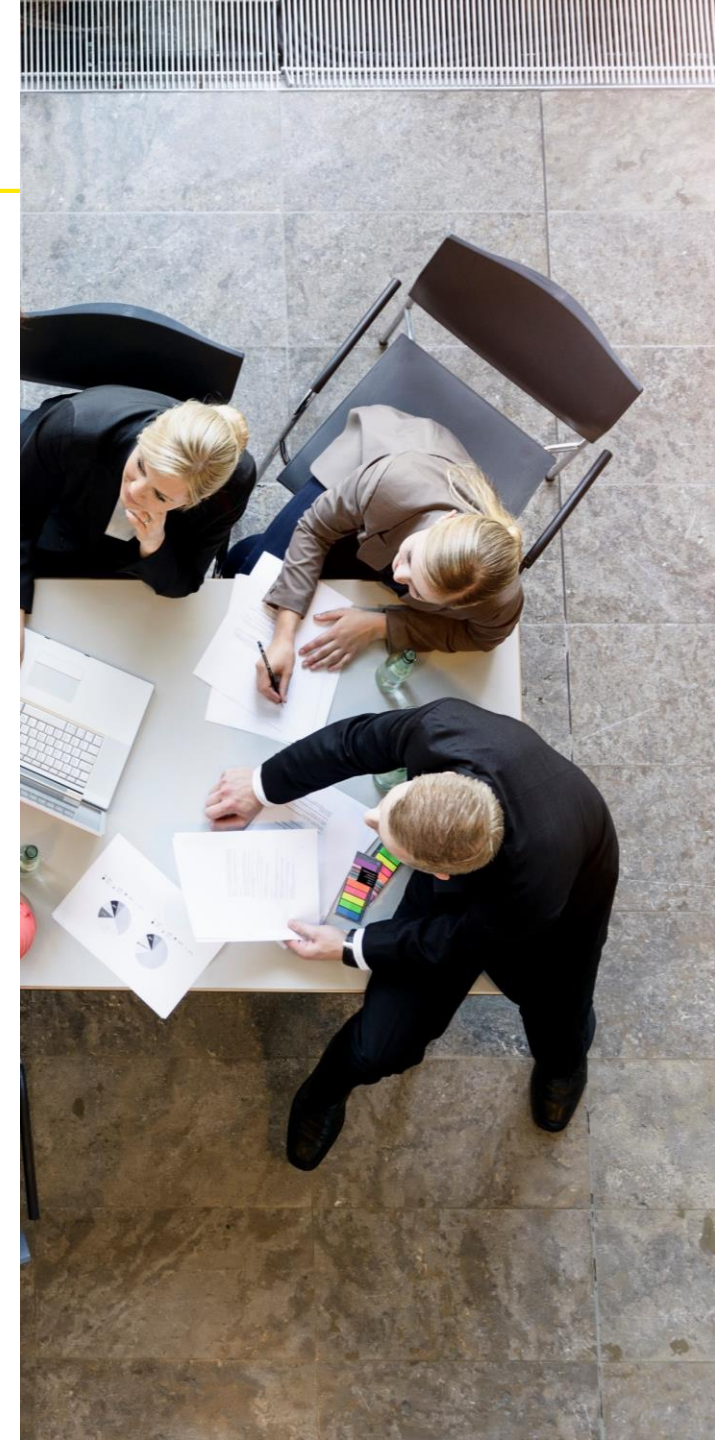
- ▶ Finns det tillräckliga rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocess?

Delvis.

Bolaget följer kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer och har inga egna riktlinjer/rutiner inom bolaget. Det finns en attestplan inom bolaget som reglerar vilka som har rätt att genomföra upphandling/inköp och till vilket belopp. I samband med attestering sker enligt uppgift kontroll av beställning, pris, villkor, m.m. Om misstanke föreligger gällande felaktig fakturering sker enligt uppgift kontroll av VD..

I internkontrollplan för 2021 finns kontrollmoment som berör avtalstrohet.

Det förekommer att bolaget genomför gemensamma upphandlingar tillsammans med kommunen, på initiativ av såväl bolag som kommunen.



Rekommendationer

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Anta riktlinjer för direktupphandling för bolaget
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal



Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ VD
- ▶ Fastighetsförvaltare

Dokumentförteckning

- ▶ Upphandlingspolicy och riktlinjer, Lessebo kommun
- ▶ Attestplan
- ▶ Internkontrollplan 2020/2021
- ▶ Underlag för stickprov