

# Granskning av direktupphandlingar

**Högskolefastigheter i Jönköping AB**

Oktober 2021

*Rebecca Lindström, certifierad kommunal revisor*

*Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor*




*Caroline Tham Johansson, revisionskonsult*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Högskolefastigheter i Jönköping AB genomfört en granskning av direktupphandling. Granskningens syfte är att bedöma om styrelsen i Högskolefastigheter i Jönköping ABs arbete med direktupphandling är ändamålsenligt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i Högskolefastigheter i Jönköping AB arbete med direktupphandling **inte helt** är ändamålsenlig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns styrdokument avseende direktupphandling med ändamålsenligt innehåll?	Ja 
Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling?	Delvis 
Sker det en ändamålsenlig uppföljning av direktupphandlingar?	Nej 

## Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och de koncernövergripande samt bolagsspecifika styrdokumenten.
- Styrelsen rekommenderas genomföra systematisk uppföljning av direktupphandlingar i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker.
- Styrelsen bör säkerställa att vid återopande av synnerliga skäl, upprätta dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

# 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>Granskningsresultat</b>	<b>5</b>
<b>Formellt om direktupphandlingar</b>	<b>5</b>
<b>Organisation för upphandlingar och direktupphandlingar</b>	<b>6</b>
<b>Styrdokument avseende direktupphandling</b>	<b>6</b>
<b>laktagelser</b>	<b>6</b>
<b>Bedömning</b>	<b>8</b>
<b>Följs lagregler och styrdokument</b>	<b>8</b>
<b>laktagelser</b>	<b>8</b>
<b>Bedömning</b>	<b>9</b>
<b>Ändamålsenlig uppföljning</b>	<b>10</b>
<b>laktagelser</b>	<b>10</b>
<b>Bedömning</b>	<b>10</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>11</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>12</b>

# Inledning

## Bakgrund

För att inte snedvrider konkurrensen och samtidigt hushålla med skattemedel ska offentliga myndigheter såsom kommuner, regioner och kommunala bolag följa vissa bestämmelser, upphandlingsreglerna, när de köper eller hyr varor eller tjänster.

Syftet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) är att säkerställa att myndigheter behandlar alla som vill få affärskontrakt med myndigheten lika. Enligt LOU ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandling och har en skyldighet att dokumentera direktupphandlingar som har ett värde över 100 000 kronor. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och dokumenterar hur de har ingåtts. Det är grundläggande för att arbeta strategiskt med upphandlingar och för att få bättre nytta av de medel som används för att köpa varor och tjänster. Dokumentationen är också viktig för den egna uppföljningen av sina köp. Konsekvenser kan vara att lagen inte följs, att inköpsverksamheten inte är effektiv och att förtroendet hos leverantörer skadas.

Lekmannarevisorerna har utifrån väsentlighet och risk beslutat att granska styrelsen i Höskolefastigheter i Jönköping ABs genomförda direktupphandlingar.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen i respektive bolags arbete med direktupphandling är ändamålsenligt. Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Finns styrdokument avseende direktupphandling med ändamålsenligt innehåll?
- Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling?
- Sker det en ändamålsenlig uppföljning av direktupphandlingar?

## Revisionskriterier

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Interna styrdokument som policys och riktlinjer för upphandling/ direktupphandling

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse följande bolag:

- Höskolefastigheter i Jönköping AB

## Metod

Granskningen kommer att genomföras genom dokumentstudier, stickprov på genomförda direktupphandlingar och intervjuer.

Stickprov utförs på de inköp som överstiger 100 000 kr och där ramavtal inte finns. Detta för att ta reda på omfattningen av direktupphandlingar samt om dokumentationsplikten följs.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Formellt om direktupphandlingar

Lagen om offentlig upphandling tillåter att upphandlande myndigheter direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 615 312 kr (2020). Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ i bolaget ska sammanvägas. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

Vid en direktupphandling finns inga formkrav på hur upphandlingen ska genomföras vilket gör direktupphandling till en enklare process utan krav på annonsering eller anbud i visst format.

Direktupphandling kan också användas om det finns så kallade synnerliga skäl. Vid direktupphandling över direktupphandlingsgränsen görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar undantaget som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Om en upphandlande myndighet anser sig har rätt att tillämpa en undantagsregel ligger bevisbördan för att alla förutsättningar för att tillämpa detta undantag är uppfyllda alltså på myndigheten.

En otillåten direktupphandling innebär att en upphandlande myndighet köper en vara, tjänst eller byggtreng från en leverantör utan att följa upphandlingsreglerna, trots att det inte finns ett tillämpligt undantag från annonseringsplikten eller upphandlingsskyldigheten. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att de ska kontrollera att lagarna om offentlig upphandling följs. I tillsynsarbetet utreder och beslutar Konkurrensverket hur upphandlande myndigheter följer regelverken för offentlig upphandling. Genomförda utredningar kan leda till efterföljande domstolsprocesser.

Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för uppfyllnad av dokumentationsplikten för direktupphandlingar:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer.
- Avtalsföremålet.
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks.
- Om och hur konkurrensen togs till vara.
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud.
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet.
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp.

Genomförandet av en upphandling ska dokumenteras och dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Som exempel nämns i förarbetena kommunikation med leverantörer, interna överläggningar, utformning av upphandlingsdokumenten, eventuella dialoger eller förhandlingar samt urval och tilldelning av kontrakt. Denna dokumentation ska sparas i minst tre år från tilldelning av kontrakt.

### **Organisation för upphandlingar och direktupphandlingar**

Högskolefastigheter i Jönköping AB arbetar med att uppföra, äga och förvalta byggnader för högskolan i Jönköping. Bolaget bildades 1994 och är delägt av både stiftelsen Jönköping Högskola och Jönköping Rådhus AB vilket i sin tur är helägt av Jönköpings Kommun. På Högskolefastigheter Jönköping AB är det tio anställda, efter årsskiftet kommer det vara åtta anställda. Bolaget har ingen särskild inköpsorganisation.

Högskolefastigheter i Jönköping AB har en attestinstruktion som godkändes av styrelsen 2021-03-22 §6. I attestinstruktionen återfinns vilka personer som har attesträtt för kostnader samt inköpsrätt per beställning.

### **Styrdokument avseende direktupphandling**

*Revisionsfråga 1: Finns styrdokument avseende direktupphandling med ändamålsenligt innehåll?*

#### *lakttagelser*

Av det gemensamma ägardirektivet för bolag som ingår i koncernen Jönköpings Rådhus AB<sup>1</sup> framgår att bolagen i koncernen omfattas av de övergripande program och styrdokument för kommunkoncernen som fastställts av kommunfullmäktige där bland annat *Program för kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet* ingår. Det gemensamma ägardirektivet lyfter också att kommunens kompetens och kunskaper inom områden som finans, juridik, HR, kommunikation och upphandling ska komma bolagen till del.

*Program för kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet* fastställdes av kommunfullmäktige 2020-05-13 § 77 och innehåller de huvudprinciper som skall gälla för Jönköpings kommun totala inköpsbehov och upphandling av varor, tjänster och entreprenader. Programmet framhåller vad som övergripande gäller kopplat till upphandling samt förhållningssätt vad gäller socialt och miljömässigt hänsynstagande. Vidare görs det också en beskrivning av organisationen för upphandling. Programmet innehåller inte några särskilda direktiv avseende direktupphandlingar.

Det finns en av kommundirektören fastställd rutin för kommunens inköps och upphandlingsverksamhet. I dokumentet finns kommunens riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna för direktupphandling syftar till att säkerställa att de konkurrensmöjligheter som finns utnyttjas vid direktupphandlingar. Behovet av direktupphandlingar gäller enligt riktlinjerna främst situationer där ramavtal saknas för en

---

<sup>1</sup> Utfärdat av kommunfullmäktige i Jönköpings kommun 2020-02-20 § 22 och därefter fastställt av respektive dotterbolags bolagsstämma

specifik vara eller tjänst. Direktupphandling får användas om avtalets värde understiger gällande lagstadgade gränsvärden för direktupphandling av varor, tjänster och byggtreprenader.

Vid direktupphandling ska enligt riktlinjerna avtalets värde beräknas inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler genom att samtliga direktupphandlingar av samma slag som genomförts, eller kommer att genomföras, inom kommunen under räkenskapsåret summeras. En analys av verksamhetens behov är nödvändig för att avgöra om köp av vara eller tjänst är ett engångsköp eller ett återkommande behov. Direktupphandling lämpar sig företrädesvis för engångsköp medan återkommande behov bör tillgodoses genom upphandlade ramavtal. För att uppnå tillfredsställande konkurrens ska köparen inhämta prisuppgifter från minst tre leverantörer vid inköp uppgående till belopp motsvarande för dokumentationsplikt (f.n. 100 000 kr).

I riktlinjerna beskrivs även den dokumentationsplikt som föreligger enligt lagen om offentlig upphandling för direktupphandlingar som överstiger bestämt värde (f.n. 100 000 kr). Härmed gäller att den som använder direktupphandling ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. Dokumentationsplikten omfattar följande uppgifter:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer, föremålet för direktupphandlingen.
- Hur konkurrensen togs till vara (annonsering eller tillkännagivande på myndighetens hemsida) vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud.
- Vilken leverantör som tilldelades kontraktet (och organisationsnummer) och det viktigaste skälet för tilldelningen, avtalets (uppskattade) värde samt tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid.

Jönköpings kommun tillhandahåller IT-stöd för direktupphandlingar. Systemet uppfyller kraven på dokumentation och ger vägledning i generella villkor mm.

Direktupphandlingsmodulen skall enligt rutinen användas för direktupphandlingar över 100 000 kr och finns tillgänglig via kommunens intranät och inloggningsuppgifter tillhandahålls av upphandlingsavdelningen. Det framkommer dock av representanter för bolaget att det inte är något krav att använda just modulen, utan att den är ett verktyg som kan användas. Det är dock krav på att direktupphandling över 100 000 kr dokumenteras, oaktat om modulen används eller ej.

Direktupphandlingsmodulen underlättar samordning och kontroll av den upphandlande myndighetens direktupphandlingar och gör det möjligt för kommunen att kontrollera och styrka att upphandlingsreglerna följs. Denna uppföljning sker årsvis av upphandlingsavdelningen, men omfattar inte bolagen.

Vid intervjuer förklaras att Högskolefastigheter Jönköping AB följer de styrdokument för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet i den mån det går.



## Bedömning

### Finns styrdokument avseende direktupphandling med ändamålsenligt innehåll?

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns koncernövergripande styrdokument avseende direktupphandling som bolaget använder sig av. De har ett ändamålsenligt innehåll och utgår även från Konkurrensverkets krav för dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kr.

## Följs lagregler och styrdokument

### Revisionsfråga 2: Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling

#### lakttagelser

Som tidigare nämnts följer bolaget i möjligaste mån de styrdokument som finns från kommunens sida.

Nedan följer en sammanställning över genomförda stickprov där det samlade värdet av inköp per leverantör anges nedan utifrån granskad period, vilket innebär att det kan vara fler än ett inköp per stickprov:

Stickprov	Belopp	Finns avtal?	Finns dokumentationshandling i enlighet med lagstiftning samt interna styrdokument?	Kommentar
1	436 640,87	Nej	Nej	Styr inköp av reservdelar samt utökning av befintlig anläggning
2	393 547,30	Nej	Nej	Utökning av befintlig sprinkleranläggning
3	349 902,47	Nej	Nej	Utredningar i samband med detaljplanearbete
4	320 319,25	Ja	Ja	För att behålla garantin måste bolaget i detta fall använda samma entreprenör för tilläggsbeställningar som för huvudbeställningen.
5	270 428,59	Nej	Nej	Blomskötsel inom samt utomhus samt leasing av växtvägg
6	231 489,76	Ja	Ej tillämpligt då avtal finns	Inköp reservdelar till belysningsstyrning
7	203 511,50	Nej	Nej	Styr inköp av reservdelar samt utökning av befintlig anläggning
8	170 514,57	Nej	Nej	I vanliga fall brukar bolaget inte komma över 100 000 kr för denna leverantör, anledningen till ökade kostnader är pga inköp av kameror, hörlurar, mikrofon till 2 mötesrum samt till anställda med anledning av digitala möten (pga pandemin) samt inköp av utrustning till nyanställd personal
9	85 986	Nej	Nej	Service av befintliga maskiner i serverrum - följd till att maskinerna inköpta från bolag i

				samband med byggnation - känslig utrustning
10	125 318,50	Nej	Nej	Tätning av laxtrappa + kontrastmarkering trappor

Stickproven visar att det finns avtal för en del leverantörer som omfattas av stickproven. För övriga saknas dokumentationshandling.

### *Bedömning*

#### *Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling*

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar vi på att de åtta stickprov som avser direktupphandlingar påvisar brister gällande avsaknad av dokumentation. Även om de enskilda inköpen är små så bör dokumentation finnas när inköpen tillsammans överstiger 100 000 kr. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingåtts. Att organisationen har sina inköp och upphandlingar dokumenterade och ordnade är grundläggande för att kunna arbeta strategiskt med offentlig upphandling. Dokumentationen är dessutom viktig för bolagets egen uppföljning och kan också underlätta insamlingen av uppgifter för statistik. Dokumentation där ett avtal ingåtts utan ett formellt upphandlingsförfarande är även av vikt för att ha ett underlag om någon ansöker om att avtalet ska ogiltigförklaras detta då den upphandlande myndigheten har bevisbördan för valet av upphandlingsform. Vidare ger dokumentationen att direktupphandlingar synliggörs vilket underlättar kontroll i samband med andra direktupphandlingar samt ger en transparens gentemot leverantörskollektivet.

Tilläggas ska även att en generell dokumentationsplikt kan anses finnas i den allmänna skyldighet att hålla arkiv, som åvilar varje myndighet och även kommunala bolag och dels därför att det är angeläget för säkerställande av en transparent upphandling att nödvändiga uppgifter bevaras. Här bör också vägas in den årslånga tidsfrist leverantörer har i fråga om rätten att väcka talan om skadestånd enligt 20 kap. 21 §.

Vidare saknas i genomförda stickprov (särskilt stickprov 8), när bolaget har åberopat synnerliga skäl, en dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Vad som anses utgöra synnerliga skäl är något som måste prövas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall och undantagsbestämmelsen ska tolkas restriktivt. Då det är bolaget som ska kunna visa att förutsättningar föreligger för att det ska vara tillåtet att använda undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl så utgör avsaknaden av dokumentation en brist. Detta då det inte går att spåra vilka överväganden som gjorts.

Risk finns att otillåtna direktupphandlingar har genomförts utifrån de stickprov som vi har tagit. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att de ska kontrollera att lagarna om offentlig upphandling följs. Vidare hanteras

följsamheten via domstol. Vi kan därmed inom ramen för denna granskning inte uttala oss om huruvida enskilda inköp är otillåtna direktupphandlingar eller ej.

## **Ändamålsenlig uppföljning**

### *Revisionsfråga 3: Sker det en ändamålsenlig uppföljning av direktupphandlingar*

#### *lakttagelser*

Det genomförs inga systematiska uppföljningar inom bolaget som styrelsen får ta del av. Vid intervju förklaras att det inte finns ett etablerat systematiskt system för uppföljning. Den uppföljning som sker är säkerställandet av fakturor, alltså att den som är avtalsägare kontrollerar det som har levererats och att det stämmer överens med vad som var beställt.

#### *Bedömning*

### *Sker det en ändamålsenlig uppföljning av direktupphandlingar*

Svaret på revisionsfrågan är *nej*.




Bedömningen görs mot bakgrund av att det inom bolaget inte sker någon systematisk uppföljning av direktupphandlingar. Vi ser det som väsentligt att styrelsen följer upp genomförda direktupphandlingar i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker. Vidare finns risk att otillåtna direktupphandlingar sker (se revisionsfråga 2) varför uppföljning är av vikt.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Högskolefastigheter i Jönköping AB genomfört en granskning av direktupphandling. Granskningens syfte är att bedöma om styrelsen i Högskolefastigheter i Jönköping ABs arbete med direktupphandling är ändamålsenligt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen i Högskolefastigheter i Jönköping AB arbete med direktupphandling **inte helt** är ändamålsenlig.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns styrdokument avseende direktupphandling med ändamålsenligt innehåll?	<b>Ja</b> Det finns koncernövergripande styrdokument avseende direktupphandling som bolaget använder sig av. De har ett ändamålsenligt innehåll och utgår även från Konkurrensverkets krav för dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kr.	
2. Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling?	<b>Delvis</b> Stickproven påvisar brister gällande avsaknad av dokumentation vilket är en brist.	
3. Sker det en ändamålsenlig uppföljning av direktupphandlingar?	<b>Nej</b> Inom bolaget sker det inte någon systematisk uppföljning av direktupphandlingar. Även om bolaget i stort använder sig av kommunens upphandlingsavdelning vid direktupphandlingar ser vi det som väsentligt att styrelsen följer upp genomförda direktupphandlingar inom bolaget då bolaget är en egen upphandlingsmyndighet.	

## Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar styrelsen att säkerställa att direktupphandling sker i enlighet med lagkrav och de koncernövergripande samt bolagsspecifika styrdokument
- Styrelsen rekommenderas genomföra systematisk uppföljning av direktupphandlingar i syfte att säkerställa att inköp görs utifrån de ramavtal som finns samt att otillåtna direktupphandlingar inte sker.
- Styrelsen bör säkerställa att vid åberopan av synnerliga skäl, upprätta dokumentation som visar på omständigheter som gör undantaget tillämpligt

2021-10-05

Lena Salomon

Rebecca Lindström

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

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