

# Granskning av direktupphandlingsprocessen hos Statens fastighetsverk

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Statens fastighetsverk (SFV) granskat direktupphandlingsprocessen.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa styrelsens uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2013-02-16 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

## Direktupphandlingsprocessen

Riksrevisionen har anlitat Ernst & Young AB som biträde för revision av processen för direktupphandling samt regelefterlevnaden hos Statens fastighetsverk. Ernst & Young AB har avrapporterat granskningen till Riksrevisionen. Denna avrapportering återfinns som bilaga till denna rapport.

## Sammanfattning

SFV lyder som statlig myndighet under lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Regelöverträdelser mot denna lag kan orsaka skadeståndsanspråk men även orsaka förtroendeskada för SFV.

Granskningen har visat att det finns brister i direktupphandlingsprocessen. SFV har inte utformat rutiner för uppföljning och kontroll av att regelverket för direktupphandling följs. Granskningen har också visat att det finns brister i dokumentationen avseende direktupphandlingar över beloppsgränser samt att samordning mellan SFV:s fastighetsområden och enheter saknas.

Riksrevisionen har tidigare muntligt avrapporterat att SFV behöver stärka sina rutiner och följa upp att regelverket efterlevs.

Enligt SFV kommer utbildning inom upphandling att genomföras under november 2012. SFV bedömer även att e-handelssystemet som kommer införas under 2013 kommer att underlätta uppföljning.

DNR: 32-2012-0573

---

STATENS FASTIGHETSVERK  
Box 2263

BESLUT: 2012-12-05

103 16 STOCKHOLM

## Rekommendation

Riksrevisionen *rekommenderar* Statens fastighetsverk att utveckla de interna riktlinjerna och införa rutiner för uppföljning och kontroll avseende direktupphandlingar. Detta för att kunna tillförsäkra sig om att LOU efterlevs.

Riksrevisionen *rekommenderar* vidare att SFV gör en genomgång avseende vilken omfattning brister förekommer i myndighetens direktupphandlingar, utöver de som framkommit i vår granskning. Därefter *rekommenderar* vi SFV att ta ställning till om de bör upplysa om bristerna i årsredovisningen.

Ansvarig revisor Charlotte Ehrengren har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Stefan Gustavsson har varit föredragande.

Charlotte Ehrengren

Stefan Gustavsson

Kopia för kännedom:

*Regeringen**Socialdepartementet**Finansdepartementet, budgetavdelningen*

# Granskning av direktupphandlingsprocessen samt regelefterlevnaden hos Statens Fastighetsverk

---

Datum 2012-11-14

---

## 1. Inledning

Vi har av Riksrevisionen fått i uppdrag att granska Statens Fastighetsverks (SFV) direktupphandlingar för att se om de genomförts inom ramen för myndighetens regelverk för upphandlingar och inom ramen för Lagen för offentlig upphandling (LOU). Granskningen avser enligt överenskommelse med Riksrevisionen kalenderår 2012.

### 1.1. Bakgrund

SFV ska i likhet med andra statliga myndigheter följa lagen om offentlig upphandling (LOU). Direktupphandling är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 284 000 kr. Vid beräkningen av beloppsgränsen vid direktupphandling ska alla direktupphandlingar av samma slag inom den upphandlande myndigheten under räkenskapsåret räknas samman. Direktupphandling får också användas om det finns synnerliga skäl eller då det inte är lämpligt att begära in anbud genom annons, enligt 4 kap 5-9§§ LOU. I samband med föregående års revision noterade Riksrevisionen vissa brister i rutinerna kring direktupphandling. Riksrevisionen noterade att SFV saknar förmåga att centralt följa upp vilka ramavtal som finns/inte finns samt att det förekommit fall där överträdelse av regelverket konstaterats. Riksrevisionen har efterfrågat en fördjupad granskning avseende innevarande år 2012 av direktupphandlingsprocessen och regelefterlevnaden vid direktupphandlingar hos SFV.

### 1.2. Syfte

Vår revision har omfattat kontroll av direktupphandlingsprocessen, vilket innefattat granskning av om direktupphandlingar genomförts inom ramen för myndighetens regelverk för upphandlingar samt stickprov av upphandlingar för att bedöma om otillåten direktupphandling förekommit. Stickproven har genomförts utifrån ett urval av direktupphandlingar hämtade genom registeranalys av leverantörsreskontran. Vi har

vidare granskat de interna riktlinjerna och regelverken avseende direktupphandling för att bedöma om de är ändamålsenliga.

## 2. Genomförande

Eftersom uppdraget har utförts som en granskning enligt särskild överenskommelse har Ernst & Young vid möten och telefonsamtal med Örjan Måhlberg från Riksrevisionen försäkrats sig om att man är överens om granskningspunkterna.

Executive Director Marianne Förander vid Ernst & Youngs Stockholmskontor har varit projektledare för uppdraget. Auktoriserad revisor Curt Öberg har varit kvalitetsstödande revisor och Mattias Kananen revisionsmedarbetare. Arbetet har utförts i Stockholm. Marianne har varit kontaktperson mot Riksrevisionen.

Granskningen påbörjades i samband med att avrop skett från Riksrevisionen den 27 september 2012. Granskningen genomfördes under september och oktober 2012. Riksrevisionen har ansvarat för att informera berörd myndighet om att granskningen sker.

### 2.1. Avgränsning

Vår granskning har omfattat direktupphandlingar. Granskningen avser enligt överenskommelse med Riksrevisionen kalenderår 2012 och genomförs genom stickprov. De leverantörer som varit föremål för vår granskning är de leverantörer i leverantörsreskontran vars saldo totalt summerat till mellan 284 tkr och 1 000 tkr.

### 2.2 Metod

#### 2.2.1 Informationsinsamling och intervjuer

Granskningen inleddes med en intervju med upphandlare Bengt Nilsson på SFVs Projektenhet. Bengt beskrev myndighetens organisation samt de styrande dokument som finns för upphandlingen. Vi erhöll kopia av styrande dokument beslutat av GD – Upphandling samt utdrag ur SFVs intranät (VSA – Vårt Sätt att Arbeta) där processen för upphandling beskrivs. Vi har läst igenom de styrande dokumenten, processbeskrivningarna och policydokumenten. Vi har även erhållit och läst igenom de lokala arbetsordningarna för relevanta fastighetsområden. Även chefen för SFVs projektenhet Stefan Eriksson och SFVs redovisningschef Mariette Molin har intervjuats. Stefan Eriksson har vidare fått möjlighet att lämna faktasynpunkter på ett utkast till denna rapport.

#### 2.2.2. Registeranalys och stickprovsgranskning

Som underlag för stickprovet av upphandlingar har en registeranalys av leverantörsreskontran genomförts. Utifrån registeranalysen har ett urval av nio leverantörer gjorts. Urvalet har berört olika fastighetsområden och enheter. En

möjlighet har funnits att utöka antalet stickprov beroende på vad registeranalysen gett för resultat. Denna möjlighet har inte bedömts nödvändig att använda. De nio stickproven har granskats utifrån vad upphandlingen avsett, vilka eventuella ramavtal som finns hos SFV, vilka eventuella generella ramavtal som staten har, beslutsunderlag, överensstämmelse med attest- och behörighetslistor samt dokumentation.

För att möjliggöra vår granskning har vi erhållit myndighetens leverantörsreskontra per den 30 september 2012 där samtliga leverantörsskulder under perioden 1 januari 2012 – 30 september 2012 framgår. Vi har sedan sorterat reskontran per kund. De största leverantörerna i detta fall är inte relevanta att granska då de får förmodas vara upphandlade enligt andra upphandlingsförfarande än direktupphandling. De största leverantörerna i reskontran är dels E.ON samt Utrikesdepartementet(UD). Att UD finns med i reskontran beror på att SFV anlitar ambassadörer etc. för att själva sköta upphandlingarna gällande ambassader då SFV inte har tillräckligt med personal för att ständigt kunna vara närvarande. Istället betalar SFV UD en fast summa varje månad för skötseln.

De leverantörer som varit föremål för vår granskning är de leverantörer vars saldo i leverantörsreskontran varit i spannet 284 tkr-1 000 tkr. Att nedre gräns är satt till 284 tkr beror på att det är gränsen för direktupphandling. Den övre gränsen är satt för att få en hanterlig mängd leverantörer att jobba med, samtidigt som urvalet är relevant. Totalt finns 326 leverantörer med i vårt urval. Utifrån denna lista med leverantörer har vi sedan valt ut ett antal för vidare granskning. De typer av bolaget som legat i fokus för vår granskning har varit brandskyddsbolag, skadedjursbekämpning samt hissbolag. Totalt har nio stycken leverantörer valts ut för vidare granskning. Dessa leverantörer och de saldon som finns per 30 september 2012 är:

Leverantör	Belopp
BRANDSKYDDSLAGET	963 649
STORSTOCKHOLMS BRANDFÖRSVAR	954 370
ANTICIMEX AB	895 120
FIREPROTECTION SWEDEN AB	697 844
BRANDKONSULTEN AB	569 716
PROJEKTHISS	568 663
HISSEN ELMEK VERKSTAD AB	412 559
KUNGSLEDEN HISSEN 08 AB	406 176
AGIS FIRE & SECURITY AB/ FORTIS COM FIN	291 585

Vårt stickprov omfattar sex fastighetsområden: Regering, Kungliga slott, Museer, Syd-Väst, Nord-ost och Utrikes samt en enhet vid huvudkontoret, Kulturarvsenheten.

Stefan Eriksson, chef för SVFs projektenhet har vidare tillsammans med projektcontroller Peter Löfqvist sammanställt vårt stickprov i Excelark till de olika fastighetsområdena/enheten.

De olika fastighetsområdena/enheten har ombetts fylla i respektive Excelark och uppge vilken typ av upphandling som avsetts;

1. Rekvisition,
2. Ramavtal med SFV,
3. Ramavtal statligt,
4. Specifik upphandling eller
5. Övrigt.

Dessutom har det funnits en kolumn för kommentarer. Slutligen har fastighetsområdena uppdragits att inkomma med underlag till beställningen.

Utöver granskning av upphandlingar har även enskilda fakturor granskats för att verifiera om de attesterats av behörig person. Vi har därför begärt in attest/delegationsordning samt fakturor överstigande 100 tkr för vårt urval ovan. Totalt har sju stycken fakturor granskats för att verifiera attester.

### **3. Resultat**

#### **3.1 Granskning av direktupphandling:**

SFVs styrande dokument för upphandling, beslutat av GD innehåller ett avsnitt om direktupphandling. Där beskrivs grundprinciperna för direktupphandling, så som att anbud om möjligt skall tas in från flera anbudsgivare. Av det styrande dokumentet framgår vidare att vid direktupphandling lämpligen samma rutiner tillämpas som vid förenklad upphandling. Dessutom framgår att direktupphandling över tre basbelopp ska beslutas av fastighetschef respektive enhetschef. Däremot har vi noterat att det inte framgår av de styrande dokumenten hur uppföljning och kontroll ska gå till.

Utifrån leverantörsreskontran för perioden 1 januari till 30 september 2012 valdes nio leverantörer ut. Dessa leverantörer är Brandskyddslaget, Anticimex, Fire Protection Sweden AB, Brandkonsulten AB, Projekthiss, Hissen Elmek Verkstad AB, Kungsleden Hissen 08 AB, Agis Fire & Security AB samt Storstockholms brandförsvär. Fakturorna avseende en av de utvalda leverantörerna, Storstockholms brandförsvär, har konstaterats vara kostnader för utryckning av brandkåren och dessa utgår därför ur stickprovet.

Inte i något fall i vårt stickprov har det funnits underlag i form av ramavtal. I ett fall (avseende Brandkonsulten) har SFV hänvisat till ett ramavtal som löpt ut år 2009. I ett annat fall (avseende Fire Protektions arbete inom Regeringsbyggnader) har SFV erhållit undantag från Regeringen från annonsering enligt LOU (beslut 2009-10-22), varför upphandlingen har utförts i annan ordning, så som urvalsupphandling. För denna upphandling finns korrekta underlag i form av beslut om upphandling, protokoll från upphandlingssammanträde m.m. Avseende de återstående sju leverantörerna i vårt stickprov har det saknats dokumentation av hur direktupphandlingen gått till. Vårt stickprov visar att det finns brister i rutinerna för dokumentation samt arkivering av

underlag för direktupphandlingar. I vårt stickprov har SFV inte haft någon dokumentation som visat skäl till att direktupphandlingar över beloppsgränsen skett och inte heller dokumentation som visat att konkurrerande anbud tagits in. Vårt stickprov visade vidare att det saknas samordning mellan de olika fastighetsområdena och enheterna om hur man förhindrar att otillåten direktupphandling sker. Även inom vissa fastighetsområden har vårt stickprov visat att direktupphandlingar över beloppsgränsen på 284 000 kr gjorts av samma tjänst och samma leverantör, utan att beslutsunderlag funnits som visat att synnerliga skäl enligt LOU finns. Detta gällde i vårt stickprov fastighetsområde Museer, Regeringsbyggnader och Nord-Ost, avseende vissa av de utvalda leverantörerna.

### **3.2. Granskning fakturor**

Samtliga fakturor har stämts av mot Huvudboken och varit godkända och attesterade utan anmärkning. Attesterna har sedan stämts av mot respektive attestbehörigheterna utan anmärkning.

## **4. Slutsats**

Vår granskning av hur direktupphandling genomförts hos SFV visar att det finns brister i direktupphandlingsprocessen. Vi har noterat att SFV inte har utformat det interna regelverket för direktupphandling på ett sätt som ger förutsättningar för tillfredsställande uppföljning och kontroll. SFV ska i likhet med andra statliga myndigheter följa lagen om offentlig upphandling (LOU). Vår granskning har vidare visat att det finns brister i dokumentationen av hur upphandling skett när det gäller direktupphandling samt att samordning saknats mellan de olika fastighetsområdena och enheterna.

Vår granskning av SFV har inte föranlett några noteringar vad avser attesteringar av fakturor.

## **5. Möjliga orsaker till bristerna**

Det finns flera möjliga orsaker till bristerna i direktupphandlingsprocessen. En möjlig orsak är att leverantören finns med som underkonsult till andra konsulter varmed SFV har ramavtal, t.ex. arkitekter eller huskonsulter. Detta synes gälla exempelvis vissa av de utvalda brandkonsulterna. Denna typ av underkonsulter ska, om arbetet utförts inom ramen för ramavtalet, inte fakturera SVF direkt utan detta ska ske genom den part som SVF har ramavtal med.

En annan möjlig orsak är att personalen på SVF bedömt att det av tekniska skäl inte är möjligt att anlita någon annan än en viss leverantör. Detta skulle kunna vara fallet för någon eller några av de utvalda leverantörerna för reparationer och service på hissar. Dock har vi inte kunna finna någon dokumentation som styrker något sådant

skäl att använda direktupphandling trots att beloppet övergår gränsen för direktupphandling.

Slutligen är en orsak att personalen på respektive fastighetsområde eller enhet inte har någon överblick över vilka direktupphandlingar som andra fastighetsområden gjort. Denna överblick finns inte heller centralt inom SFV. Dessutom har i vissa fall beloppsgränsen överskridits även för enbart enskilda fastighetsområden.

## 6. Rekommendation

De interna riktlinjerna och regelverken avseende direktupphandling bör utvecklas med avseende på uppföljning och kontroll samt berörd personal utbildas i regelverket. Förslagsvis införs rutiner för uppföljning och kontroll centralt inom SFV avseende vilka inköp som gjorts av samma leverantör och samma tjänst. För att uppnå kontrollen och överblickens bör rapportering till en central funktion ske av gjorda upphandlingar över vissa nivåer under gränsen för direktupphandling.

Vi har fått information av huvudkontoret att utbildning kommer att ske om hur upphandlingar ska gå till i november 2012. Dessutom kommer ett e-handelssystem implementeras under 2013. Med detta system bör det vara lättare att följa upp upphandlingarna i hela verket. Vissa kontrollmoment som saknas enligt ovan kan då inarbetas i systemet.

//Marianne Förander, Mattias Kananen, Curt Öberg  
Ernst & Young  
Box 7850  
103 99 Stockholm  
Tel 08-520 590 00