

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 Höganäs Energi AB

**Höganäs kommun**

David Maxe & Anna Färdig

Augusti 2021

# Bakgrund och syfte

## Bakgrund

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

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

De som tillämpar LOU och LUF kallas upphandlande myndigheter. Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagarna är förenade med ett antal svårigheter för de upphandlande myndigheterna som har att följa regelverken.

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 och LUF som Höganäs kommuns upphandlingspolicy. Policyn ska tillämpas vid alla inköp och upphandlingar och innefattar köp av varor, tjänster och entreprenad samt hyra och leasing.

Lekmannarevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys och revisionsplan 2021 valt att granska om de kommunala bolagen följer upphandlingsregelverken LOU och LUF.

## Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att bedöma om Höganäs Energi AB följer Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med LUF?
- ▶ 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 bolaget förhåller sig till upphandlingsregelverket granskades 7 stickprov för perioden 2020. Stickproven har utgått från leverantörsreskontran och valts ut utifrån ett riskbaserat perspektiv.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd mellan mars - augusti 2021.



Dokumentstudier



Intervjuer



Stickprov



# Revisionskriterier

---

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

## Kommunallagen

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. (6 kap. 1 §).

Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. (6 kap 9 §).

Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna. (6 kap. 10 §).

## Aktiebolagslagen

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



# Revisionskriterier

---

## Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) (2016:1146)

Lagen om upphandling i försörjningssektorerna (LUF) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster.

En direktupphandling enligt LUF är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 1 142 723 kronor (från och med 1 januari 2020), inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler. Värdet av en upphandling är det totala belopp som enligt den upphandlande enhetens uppskattning ska betalas enligt det eller de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen.

Upphandlande enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

Den upphandlande enheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange sina behov och krav, ange tilldelningskriterierna och förklara deras innebörd samt ange en preliminär tidsplan.

En upphandlande enhet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

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

---

## Inköps- och upphandlingspolicy för Höganäs kommun

Policyn är antagen av kommunfullmäktige 2017-02-23. Policyn beskriver kommunkoncernens regelverk för anskaffningsprocessen och är den yttre ram som gäller för Höganäs kommuns samtliga verksamheter och bolag.

Policyn syftar till att ange vad som gäller för Höganäs kommunkoncern i upphandlingsfrågor utöver det som framgår av LOU och LUF.

Enligt policyn ska kommunens upphandlingsenhet bistå de kommunala bolagen med hjälp vid behov.

Varje styrelse har ansvaret för upphandlingar inom sina respektive verksamhetsområde.

Samtliga styrelser ska avropa på föreliggande ramavtal.

Styrelse samt respektive VD ansvarar för att personal som handlägger inköp, avrop och upphandlingar har relevant kunskap om gällande lagstiftning, policys och riktlinjer. Målsättningen ska vara att den som upphandlar eller avropar ska ha genomgått kommunens interna certifieringsutbildning. Upphandlingsenheten ansvarar för utbildningens genomförande och innehåll. Respektive bolag ansvarar för att berörd personal anmäls till utbildningen.

I riktlinjerna finns anvisningar för hur direktupphandling ska genomföras. Direktupphandling får inte ske där verksamhetsövergripande ramavtal finns.

Vid direktupphandling ska i möjligaste mån minst tre leverantörer tillfrågas för att konkurrens ska råda. Om värdet överstiger 5 % av tröskelvärdet (219 754 kr) bör alltid minst tre leverantörer tillfrågas.

I de tillhörande anvisningarna för direktupphandling framgår att vid direktupphandlingar med ett värde på över 100 000 kr ska:

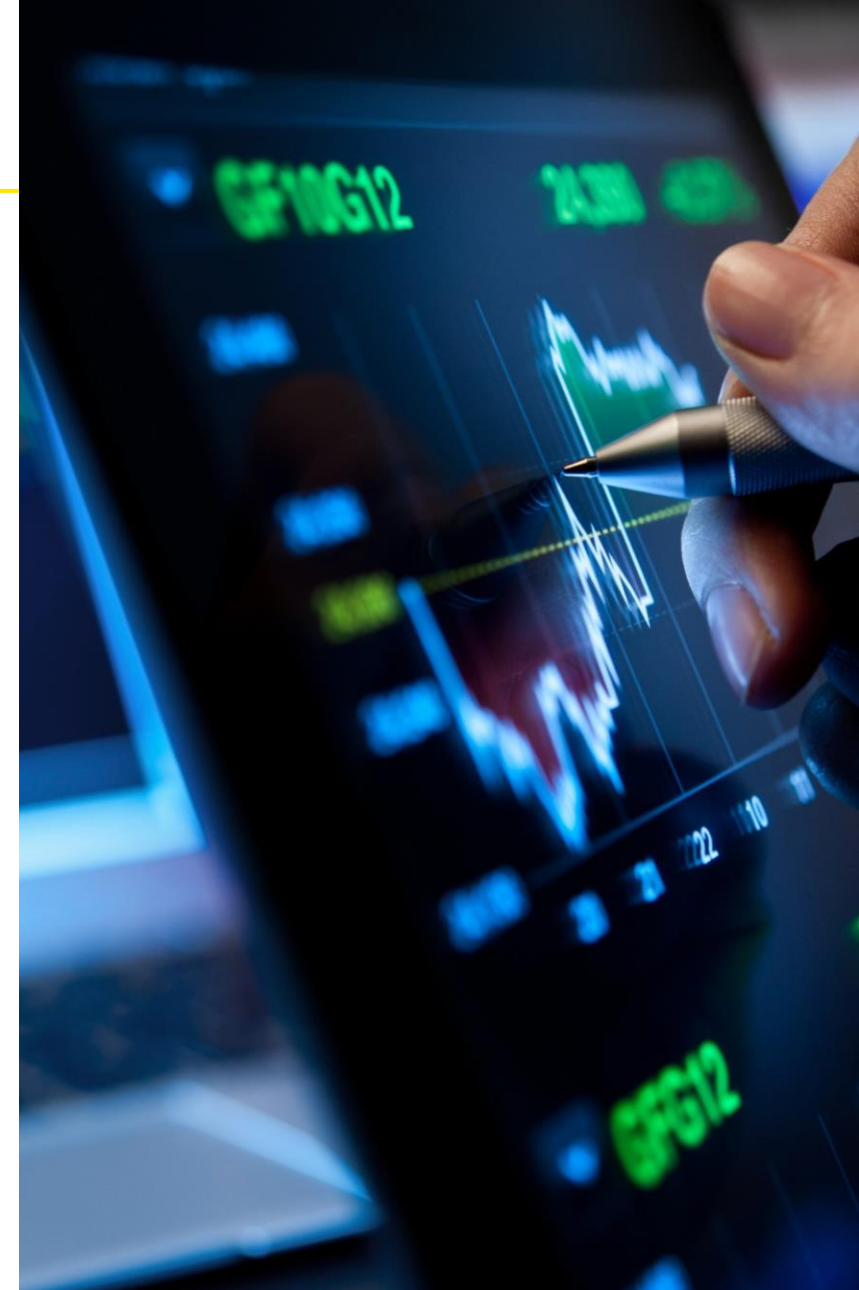
- ▶ Anbud och val av leverantör ska skriftligen dokumenteras i Konkurrensverkets blankett.
- ▶ Efter genomförd upphandling ska blanketten skickas till upphandlingsenheten.

# Iakttagelser

---

## Upphandlingsprocessen

- ▶ Bolaget utgår från kommunens inköp- och upphandlingspolicy och har inga egna riktlinjer/rutiner. Bolaget har påbörjat ett arbete med att ta fram anvisningar för direktupphandling.
- ▶ Vid sakgranskning får granskarna ta del av en beställningsrutin daterad 2018. Rutinen beskriver vem som har rätt att göra inköp vid olika beloppsgränser. Rutinen nämndes inte under intervjun och ska enligt uppgift revideras framöver. Rutinen innehåller inga beskrivningar kopplat till LUF.
- ▶ Upphandlingar genomförs av affärsområdesansvariga inom respektive teknikområde (elnät, fibernät och fjärrvärme). Upphandlingsenheten i Höganäs kommun kontaktas vid allmänna frågor om upphandlingar. Det har förekommit att bolaget har anlitat externa konsulter för att få stöd i upphandlingar av varor och tjänster i enstaka fall. Bolaget blir tillfrågade av upphandlingsenheten om de vill ingå i kommunövergripande upphandlingar för ramavtal.
- ▶ Det har inte genomförts någon utbildning inom upphandling under de två senaste åren. Bolaget har tidigare deltagit i utbildningar som anordnats av upphandlingsenheten. Bolaget ingår i upphandlingsenhetens nätverk, där representanter från samtliga bolag och nämnder får information och diskuterar upphandlingsfrågor.



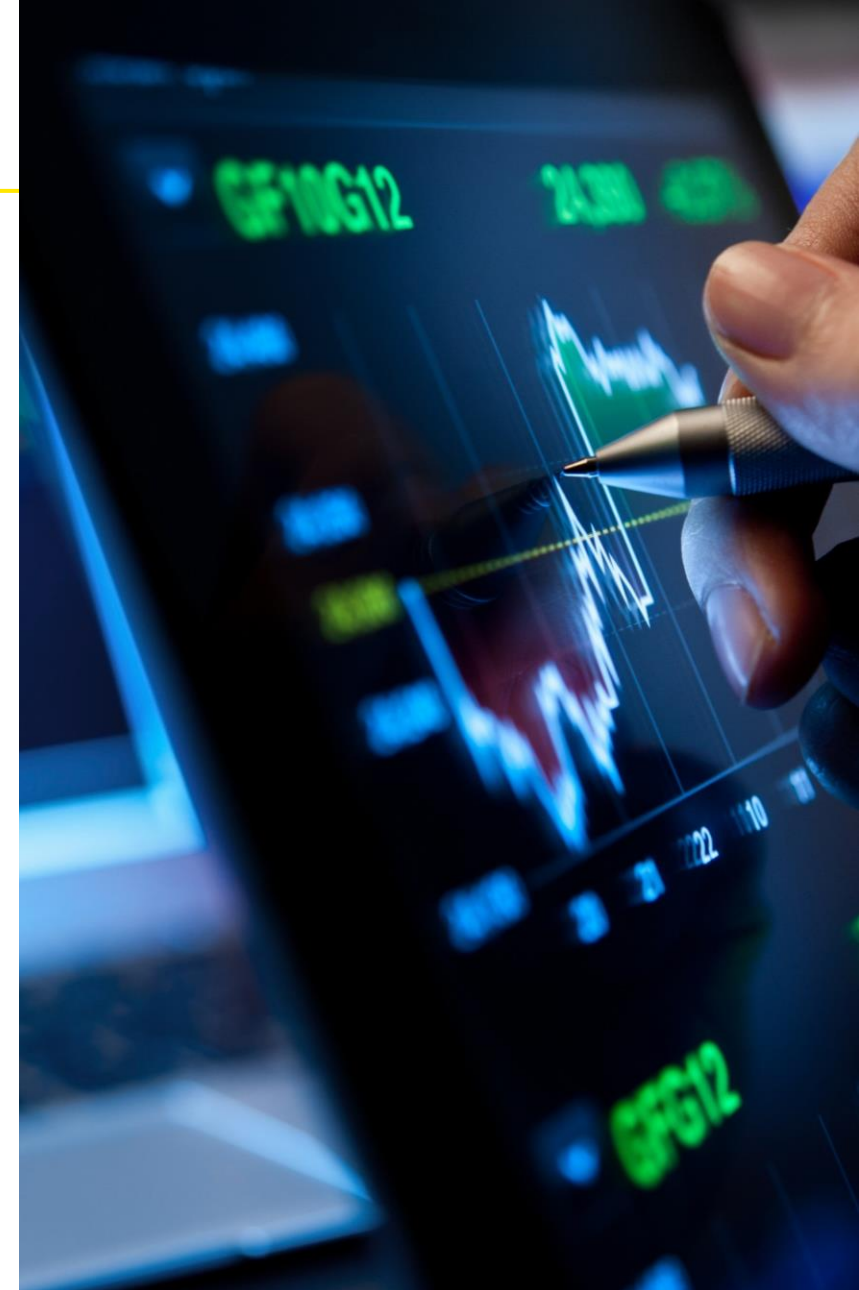


# Iakttagelser

---

## Uppföljning och kontroll

- ▶ Samtliga avtal registreras i en excelfil som avtalsansvariga har tillgång till. I filen framgår datum för när avtalen tecknades och i merparten av fallen när avtalen löper ut. Det sker inga påminnelser över när avtalen närmar sig utgång. En av bolagets anställda har fått utbildning i hur avtal läggs in i kommunens avtalsdatabas och ambitionen är att avtalen ska registreras i avtalsdatabasen. När avtalen registrerats i avtalsdatabasen ska det läggas in bevakningar på när avtalen löper ut.
- ▶ Det finns ingen rutin för avtalsuppföljning och det sker inga kontroller av ramavtalstrohet. Av intervju framgår att bolaget följer upp kvaliteten på levererade tjänster inom ramen för den löpande dialog som förs med leverantören i projekten eller vid leverans av varan. Det finns ingen samlad dokumentation av eventuella synpunkter/brister.
- ▶ Bolaget har tillgång till kommunens avtalsdatabas och kan därmed se de kommunövergripande ramavtalen.
- ▶ Upphandling/inköp finns inte med i 2021 års interna kontrollplan. Området har inte kontrollerats i tidigare års interna kontrollplaner eller ingått i riskanalysen.





# Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat 2020	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
JL Teleteknik i Höganäs AB	3,9 mnkr	E.T	E.T	E.T	E.T	E.T	E.T
<p>Kommentar: Inköpen avser fiberinstallationer.</p> <p>Inköpet faller inom ramen för teleundantaget. Undantaget innebär att vid en upphandling vars huvudsakliga syfte är att ge en upphandlande myndighet möjlighet att:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• tillhandahålla eller driva ett allmänt kommunikationsnät eller</li><li>• för allmänheten tillhandahålla en elektronisk kommunikationstjänst</li></ul> <p>finns ingen skyldighet att tillämpa reglerna i LUF. Granskarna har valt ut två slumpmässiga fakturor. Fakturorna avser efteranslutningar av fiber i samband med kampanj samt fiberanslutningar.</p>							

# Resultat av stickprovsgranskning

## Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
EG Sverige AB	3,7 mnkr	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja

Kommentarer: Inköpen avser uppgradering av bolagets ekonomi- och verksamhetssystem "Xellent". Inköpet har inte upphandlats. Det ursprungliga systemet upphandlades tillsammans med Öresundskraft 2009. Det finns inga sparade underlag från upphandlingen.

Arbetet med att uppgradera systemet inleddes under 2017 genom ett antal studiebesök hos andra energibolag för att undersöka liknande system. Höganäs Energi fick en offert från EG Sverige 2017 och tecknade avtal 2018. Vid intervju framförs att uppgraderingen av systemet har varit problematisk och att den fortfarande inte har implementerats fullt ut.

Inköpen för 2020 avser:

Nya mätareprojekt	74 542
Nytt KIS system	1 095 187
Fakturerat till H Handel AB	112 746
Moms	710 909
Underhållsavtal	920 564
IT-tjänster	532 641
Konsultarvode	222 533

Bolaget var pilotkund och startdatum var planerat till april 2019 men systemet var inte klart utan arbetet fick flyttas fram.

# Resultat av stickprovsgranskning

## Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokollöppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
NEVEL AB	1,5 mnkr	Ja	Ja	Kuverten med anbudet har signerats och daterats av två personer.	Ja	Ja	Ja

Kommentar: Upphandling avseende övervakning, drift och underhåll av fjärrvärmecentral. Avtalet har förlängts i enlighet med villkoren i avtalet. Upphandlingen har dokumenteras i enlighet med LUF. Inga avvikelser har noterats.

## Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokollöppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
POWAB AB	1,6 mnkr	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja, däremot har avtalets löptid passerat.

Kommentar: Inköpen avser hyrning av grävmaskin inklusive förare. Upphandlingen genomfördes 2019 som en direktupphandling.

I tilldelningsbeslutet framgår att fyra leverantörer har lämnat anbud. Enligt förfrågningsunderlaget ska utvärderingen utgå från en bedömning av pris, maskintyp, utrustning och miljöaspekt. Det saknas en anbudsutvärdering som visar vad som ligger till grund för bedömningen av mest förmånligt anbud utifrån pris och maskin.

Avtalet är giltigt från 2019-01-01 till 2019-12-31 med möjlighet till ett års förlängning. Avtalet kan ha gällt som längst till 2020-12-31. Granskarna har inte tagit del av någon avtalsförlängning.



# Resultat av stickprovsgranskning

Under direktupphandlingsgränsen				
Leverantör	Fakturerat 2020	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Konkurrensverkets Blankett för direktupphandlingar.	Dokumenterat avtal
Byggnads AB Rosenqvist	250 896 kr	Nej	Nej	Nej
Kommentar: Inköpet avser snickeritjänster. Inköpet har inte konkurrensutsatts eller dokumenteras genom Konkurrensverkets blankett. Enligt uppgift har leverantören anlåtats för akuta behov av reparationer vid mätstationer. Det framförs att leverantören har anlåtats tidigare och har kännedom om säkerhetsriskerna i miljön där reparationerna utförts.				

Under direktupphandlingsgränsen				
Leverantör	Fakturerat 2020	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Konkurrensverkets Blankett för direktupphandlingar.	Dokumenterat avtal
Elektroskandia Sverige AB	569 826 kr	Ja	E.T	Ja, undertecknat av VD för Höganäs Energi AB.
Kommentar: Ramavtal för inköp av el- och IT-material genom SHS-gruppen vilket är ett nätverk för energibolag i södra Sverige. Upphandlingen genomfördes av Landskrona Energi AB. Det ursprungliga avtalet gällde t.o.m. 2017-12-21 med möjlighet till åtta års förlängning. Avtalet förlängdes i oktober 2019 och gällde därmed under 2020. Ramavtalet innehåller tre leverantörer och har därmed konkurrensutsatts.				

# Resultat av stickprovsgranskning

Under direktupphandlingsgränsen				
Leverantör	Fakturerat 2020	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Konkurrensverkets Blankett för direktupphandlingar.	Dokumenterat avtal
Printhuset Electra AB	246 717 kr	Ja	E.T	Ja men avtalet är inte signerat.
Kommentar: Inköpen avser tryckeritjänster. Upphandlingen är utförd av Höganäs kommuns upphandlingsenhet som en förenklat förfarande, därmed är det E.T med Konkurrensverkets blankett. Granskarna har tagit del av förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut inklusive utvärderingsrapport samt ett avtal mellan parterna. Avtalet är inte signerat. Avtalet gäller under perioden 2020-04-01-2022-03-31.				

# Bedömning

---

Den sammanfattande bedömningen är att Höganäs Energi AB inte har säkerställt att det finns en följsamhet till lagen om upphandling i försörjningssektorerna. Vi konstaterar brister i efterlevnaden av LUF och kommunens anvisningar men framförallt omfattande brister vad gäller rutiner för ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll.

Vi bedömer att det inte finns tillräckliga rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig upphandlingsprocess. Det är en brist att det inte finns dokumenterade rutiner/riktlinjer som reglerar hur inköpen ska genomföras. Enligt lagen om upphandling i försörjningssektorerna ska den upphandlande myndigheten anta riktlinjer för direktupphandling. Granskningen visar att bolaget inte har antagit riktlinjer för direktupphandling utan istället tillämpar Höganäs kommuns riktlinjer för direktupphandling. Vi ser dock positivt på att bolaget har påbörjat ett arbete med att ta fram riktlinjer för direktupphandling samt har ambitioner om att revidera deras beställningsrutin.

Det finns inte en tillräcklig kontroll av upphandlingsprocessen då det saknas systematiserad avtalsuppföljning samt att det inte görs kontroller av ramavtalstrohet. Uppföljning fyller en avgörande roll i att kontinuerligt kunna utvärdera och förbättra upphandlingsprocessen. Genomförd stickprovskontroll visar att det finns brister i följsamheten av lagen om upphandling i försörjningssektorerna och kommunens policy, främst vad gäller inköp under direktupphandlingsgränsen. Detta visar på ett behov av att stärka uppmärksamheten kring lagstiftningen och göra den till en naturlig del i inköpsprocessen.

Att lagstiftningen och kommunens policy inte följs visar att bolaget behöver stärka och förbättra kontrollmiljön. Vi ser det därför som angeläget att risker kopplade till inköp/upphandling ingår i riskanalysen som ligger till grund för de interna kontrollplanerna.



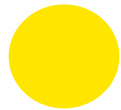
# Rekommendationer

---

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Upprätta riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Riskvärdera inköp- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och säkerställ att relevanta kontrollmoment identifieras

# Svar på revisionsfrågor

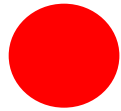
- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU)?



Delvis.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att det finns brister i dokumentationen av upphandlingarna.

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



Nej.

Bolaget saknar dokumenterade riktlinjer/rutiner för inköp och upphandling, rutiner för avtalsuppföljning samt kontrollmoment kopplat till upphandling och inköp i den interna kontrollplanen. Vi ser dock positivt på att det har påbörjats ett arbete med att ta fram riktlinjer för direktupphandlingar och revidera beställningsrutinen.



# Källförteckning

---

## Intervjuade funktioner

- ▶ VD
- ▶ Personal- och organisationsansvarig
- ▶ Chefer för respektive teknikområde (fibernet, elnät och fjärrvärme)

## Dokumentförteckning

- ▶ Upphandlingspolicy och riktlinjer, Höganäs kommun
- ▶ Underlag för stickprov
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Bolagsordning
- ▶ Attestordning
- ▶ Avtalskatalog (excel-fil)