

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 the title and authors.

Granskning av upphandling AB Höganäshem

David Maxe & Anna Färdig
Augusti 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 LOU 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 Höganäs kommuns upphandlingspolicy. Policyn ska tillämpas vid alla inköp och upphandlingar och innefattar köp av varor, tjänster och entreprenad samt hyra och leasing.

Kommunrevisionen i Höganäs kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys och revisionsplan 2020 valt att granska om de kommunala bolagen följer LOU.

Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att bedöma om AB Höganäshem följer LOU.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med 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 bolaget förhåller sig till upphandlingsregelverket granskades 7 stickprov för perioden 2019-2020. Stickproven har utgått från leverantörsreskontran och valts ut utifrån ett riskbaserat synsätt.

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 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

Inköps- och upphandlingspolicy för Höganäs kommun 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 (109 877 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.

Revisionskriterier

Inköps- och upphandlingspolicy för Höganäshem AB

Policyn är antagen av VD 2019-03-21. Policyn anger strategisk vägledning kring hantering av inköp. Policyn beskriver huvudsatserna och utgör ramverk för verksamheten.

Syftet med policyn är att säkerställa ett affärsmässigt och hållbart upphandlingsförfarande. Bolagets verksamhet är avhängig av sin förmåga att anskaffa varor och tjänster på ett tillfredställande sätt samtidigt som LOU följs.

Enligt policyn är det övergripande målet med inköps- och upphandlingsverksamheten att optimera bolagets samlade kostnader för anskaffning av varor och tjänster samtidigt som miljöhänsyn tas och kvalitetsnivån anpassas till verksamheten. Finns möjlighet till samverkan inom kommunkoncernen eller andra organisations-sammanslutningar vid upphandlingar ska detta tillämpas.

Bolagets VD och ledningen ansvarar under styrelsen för genomförande och samordning av upphandlingsverksamheten. Ledningen ansvarar även för anbudsdiarium och avtalsregister. Ledningen har också ett ansvar för att utöver den egna verksamheten även beakta Höganäs kommunkoncerns gemensamma bästa vid inköp och upphandling.

I policyn finns även beskrivet hur bolaget vid upphandlingsförfaranden ska förhålla sig till krav inom områdena:

- ▶ Hållbarhet
- ▶ Konkurrens
- ▶ Etiska regler

lakttagelser

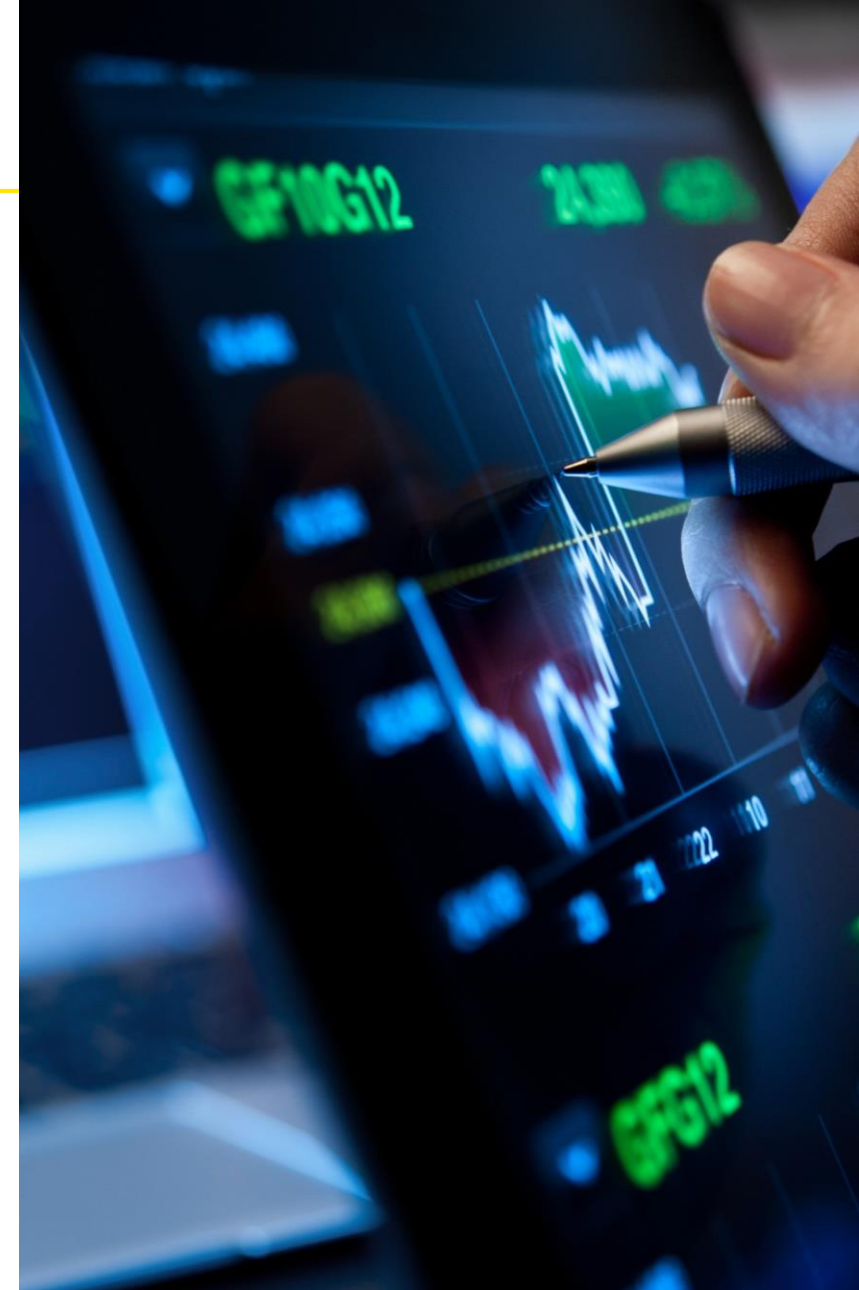
Inköpsvolym

För perioden 1 januari 2019 till 31 december 2019 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 161 191 044 SEK inklusive moms.

För perioden 1 januari till 31 juli 2020 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 130 042 250 SEK inklusive moms.

Upphandlingsprocessen

- ▶ Bolaget har utöver kommunens gemensamma policy tagit fram en egen upphandlingspolicy för att ytterligare klargöra bolagets förfarande i upphandlingsfrågor. Kopplat till detta har bolaget en rutin för inköp och upphandling som beskriver roller och ansvar och befogenheter i processen samt vilken upphandlingsform som ska väljas vid olika beloppsgränser.
- ▶ Upphandlingsprocessen vid direktupphandling och upphandling enligt LOU finns dokumenterad med olika kontroller inför beslut om upphandlingsförfarande, samt hur processen i genomförandet ska gå till.
- ▶ Bolagets har en attestrutin som beskriver strukturen och reglerna för inköps-, attest- och betalningsrutiner.
- ▶ Bolaget har en avtalsdatabas över samtliga avtal som är kopplade till bolaget. Det framgår om avtalen är upphandlade av bolaget eller kommunen.



Iakttagelser

- ▶ Upphandling har varit en stående punkt i bolagets internkontrollplan under de senaste åren. Under 2020 och 2021 är kontrollmomentet att inventera vilka områden bolaget handlar upp varor och tjänster inom och kontrollera att det finns avtal inom dessa områden. Om avtal saknas ska upphandling ske. Från uppföljningen av internkontroll 2020 framkom mindre avvikelser gällande konsulttjänster som sedan ska ha åtgärdats.
- ▶ Bolaget har en rutin för avtalsuppföljning som syftar till att bolaget ska kontrollera om de erhållit den produkt eller tjänst som efterfrågades i samband med upphandlingen eller inköpet. Rutinen syftar också till att hantera eventuella förändringar, förlängningar eller prisjusteringar som skall göras under avtalsperioden. Det framgår av intervju att det är förutbestämt vilka som är ansvariga för uppföljningen av olika avtal och att de sedan får uppföljningsmaterial från ekonomiavdelningen för att genomföra uppföljningen. Det framgår vidare att bolaget gjorde en genomlysning av hela upphandlingsverksamheten 2019. Bolaget kontrollerade då samtliga fakturor över en viss summa för att se om det hade upphandlats. Det upptäcktes inga större brister. I större entreprenader sker en löpande uppföljning och kontroll av flödet.
- ▶ Under hösten 2020 har anställda inom bolaget fått utbildning i LOU. Det beskrivs att de årligen genomför utbildningar på området för att säkerställa att de är uppdaterade på senaste förändringar i lag och praxis.
- ▶ Det framgår vid intervju att det finns en önskan från bolaget om att få ett större stöd från kommunens upphandlingsenhet samt stärka samordningen i upphandlingsfrågor. Bolaget har varit i direkt kontakt med teknik- och fastighetsförvaltningen, istället för att gå genom upphandlingsenheten, för att diskutera gemensamma ramavtal med kommunen.

Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
Peter Nielsen Måleri AB	1 848 787 kr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja - ramavtal påskrivet 20-01-10 av VD.

Kommentarer: Enligt ramavtal finns rätt att teckna avtal upp till 500 tkr, annars förnyad konkurrensutsättning. En entreprenad uppgår till ca 300 tkr. I övrigt utgör PN-måleris arbeten av omflyttningsarbeten (målning inom lägenheter). Enligt upphandlingen har P.N Måleri AB utvärderats till andra plats och därmed blivit tilldelad avrop upp till 500 tkr samt ska tilldelas 40 % +/- 10% av avropen.

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
MVB AB	1 776 744 kr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja - ramavtal påskrivet 18-11-19 av VD.

Kommentar: 1,7 mkr av den fakturerade summan härrör från ett projekt. I ramavtalet framgår att avropa kan göras upp till 1 mkr per projekt, därefter sker förnyad konkurrensutsättning mellan 1-3 mkr. Enligt uppgift gjordes en kostnadsbedömning vid projekteringen till strax under 1 mkr men att det tillkom kostnader under projektets gång.

Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
VEAB Ventilation Entreprenad i Helsingborg AB	1 690 918 kr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja - ramavtal påskrivet 18-11-19 av VD

Kommentarer: Inom ramavtalet anges rätten att avropa upp till 1 mkr per projekt, därefter förnyad konkurrensutsättning mellan 1-3 mkr. Enligt iakttagelser från intervjuer avser inköpen flera mindre projekt.

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
Sesab Service Syd AB	1 323 117 kr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja,	Ja - avtal påskrivet 15-10-29. Förlängt 20-02-14.

Kommentar: Avtal om skötsel av inre städning.

I förfrågningsunderlag framgår att både pris och kvalitet utvärderas i upphandlingen, vilket också framgår i utvärdering.

I tilldelningsbeslut står att anbud med lägst pris har valts.

Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningssunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
JAA Projektledning AB	955 518 kr	Vi har ej tagit del av annonsen då kommunen har genomfört upphandlingen	Ja	Vi har ej tagit del av öppningsprotokoll då kommunen har genomfört upphandlingen	Ja	Ja	Ja - ramavtal påskrivet 19-08-20 av förvaltningschef Teknik och fastighetsförvaltningen

Kommentar: Ramavtalet gäller för teknikkonsulttjänster till Höganäs kommun, AB Höganäshem och Höganäs Energi AB. Enligt ramavtal finns rätt att teckna uppdrag upp till 400 tkr, annars förnyad konkurrensutsättning. Inget enskilt projekt har enligt uppgift uppgått till denna summa.

Under direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
Sandéns Golv AB	394 103 kr	Ja	Ja	Ja	Ja, på pris, men pris framgår ej.	Ja	Ja - avtal påskrivet 15-10-29 .

Kommentar: Enligt ramavtalet kommer avrop göras upp till 250 tkr och sedan förnyad konkurrensutsättning upp till 500 tkr. Enligt uppgift är det flera avrop mindre avrop som genomförts.

Resultat av stickprovsgranskning

Under direktupphandlingsgränsen					
Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Konkurrensverkets Blankett för direktupphandlingar.	Dokument-erat avtal	
Fasticon Kompetens AB	270 177 kr	Nej	Ja	Ja	
Kommentar: Inköp av bemanningstjänst (som sedermera anställdes). Ingen konkurrensutsättning gjordes vid tillfället och det framgår ingen motivering till varför enbart en leverantör tillfrågades. Avtal tecknat med leverantör och blankett från konkurrensverket ifylld och bifogad.					

Bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att Höganäshem AB har säkerställt en god följsamhet till LOU.

Bedömningen grundas på att det finns tydliga rutiner och riktlinjer kring bolagets upphandlingsprocess. Personal som arbetar med upphandlingar genomgår årligen utbildningar på området vilket såväl skapar uppmärksamhet kring frågan som stärker kompetensen om lagstiftning och praxis. Därtill bedömer vi att det finns en god kontrollmiljö via avtalsuppföljning och årligen återkommande internkontrollmoment gällande upphandling.

Genomförd stickprovskontroll visar att följsamheten av LOU är god samt att bolagets rutiner är implementerade i verksamheten. Granskningens resultat visar att det i upphandlingarna finns tillräcklig dokumentation samt konkurrensstämning. Det har uppmärksammats i ett stickprov att tilldelningskriteriet i tilldelningsbeslutet var *lägsta pris* vilket inte överensstämde med tilldelningskriterier i förfrågningsunderlaget som var *pris och kvalitet*. Detta är inget som påverkar vår övergripande bedömning men vi vill poängtera att sådana otydligheter kan medföra kostsamma och tidskrävande processer om en leverantör skulle välja att överklaga beslutet.

I stickprovet som berörde en direktupphandling framgår det att konkurrensutsättning inte gjorts även fast detta står skrivet i bolagets riktlinjer. Även i dessa mindre direktupphandlingar är det av vikt att bolaget agerar i enlighet med beslutade rutiner och riktlinjer.

Rekommendationer

- ▶ Säkerställa att tilldelningskriterier överensstämmer mellan förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut.
- ▶ Tillse konkurrensutsättning vid direktupphandlingar med ett värde över 5 % av tröskelvärdet, i enlighet med kommunens inköps- upphandlingspolicy



Svar på revisionsfrågor

- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med LOU?



Ja.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att det finns tillräcklig dokumentation samt bevis för konkurrensutsättning (undantaget en granskad direktupphandling). I samtliga granskade upphandlingar som är genomförda av bolaget finns det dokumentation över annonsering, förfrågningsunderlag, protokollöppning, anbudsutvärdering, tilldeningsbeslut och påskrivet avtal.

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

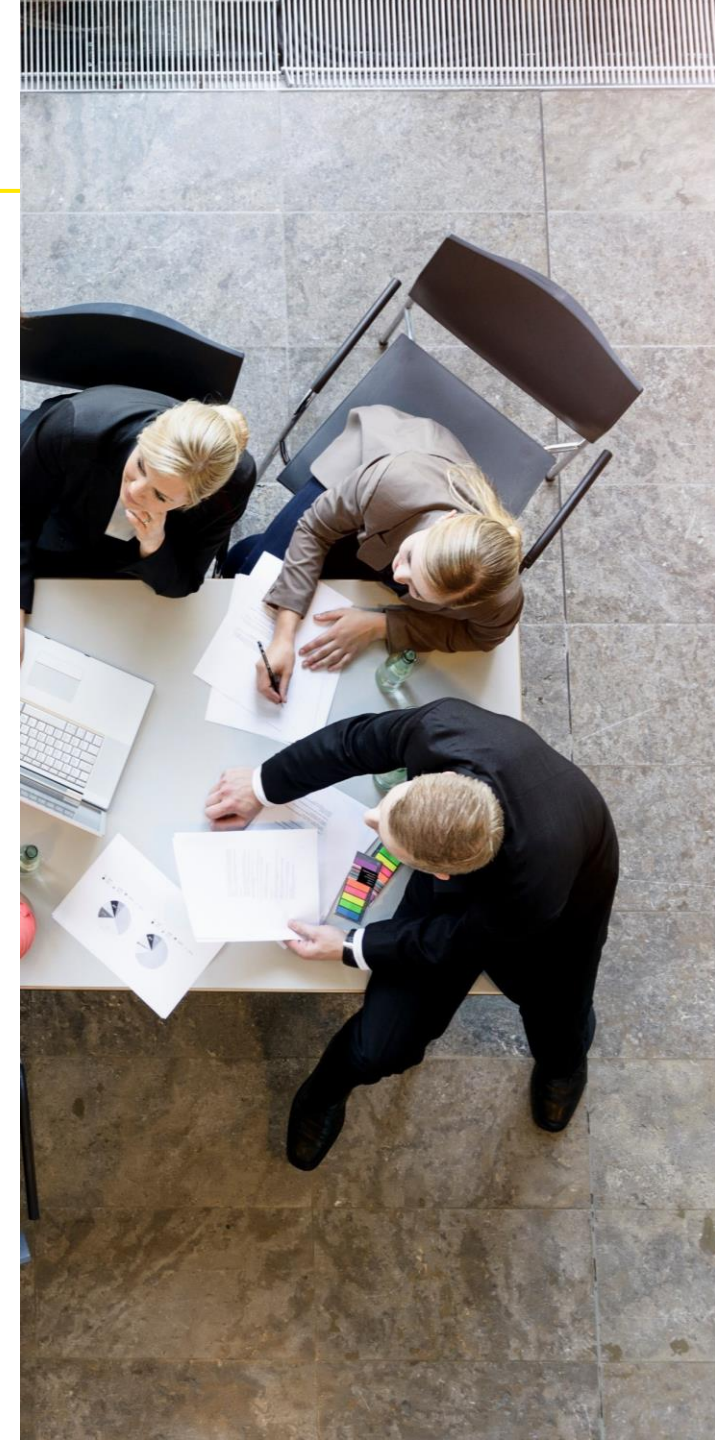


Ja.

Bolaget har dokumenterade riktlinjer/rutiner för inköp och upphandling.

Bolaget har även en rutin för uppföljning av befintliga avtal och genomför stickprovskontroller av genomförda inköp/upphandlingar.

I bolagets intern kontrollplan ingår årligen kontrollmoment som berör inköp/upphandlingsprocessen.



Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ VD
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Bostadschef
- ▶ Kundservicechef
- ▶ Ekonomi och administrativ chef

Dokumentförteckning

- ▶ Upphandlingspolicy och riktlinjer, Höganäs kommun
- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy, AB Höganäshem
- ▶ Rutiner för upphandling och inköp av varor och tjänster, AB Höganäshem
- ▶ Upphandlingsprocessen, AB Höganäshem
- ▶ Rutin för avtalsuppföljning, AB Höganäshem
- ▶ Attestrutin, AB Höganäshem
- ▶ Inköps- och avtalsansvarig, AB Höganäshem
- ▶ Underlag för stickprov