

Till  
Styrelsen för Lessebo Fjärrvärme AB  
Kommunfullmäktige för kännedom

### **Granskning av upphandling**

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

Den sammanfattande bedömningen är att Lessebo Fjärrvärme AB inte har säkerställt att det finns en följsamhet till lagen om offentlig upphandling/lagen om upphandling i försörjningssektorerna.

Utifrån granskningsresultatet ger vi följande rekommendationer till styrelsen för Lessebo Fjärrvärme AB:

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Upprätta riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Tydliggöra vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Riskvärdera inköp- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och säkerställ att relevanta kontrollmoment identifieras

Lekmannarevisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten till styrelsen för Lessebo Fjärrvärme 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  
*Lekmannarevisorssuppleant*

An overhead view 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 a man on the left with a tablet, two women at the top, and two women and a man at the bottom. A laptop and papers are on the table.

# Granskning av upphandling Lessebo Fjärrvärme AB

**Lessebo kommun**

Emelie Duong och Jakob Smith

19 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 Lessebo Fjärrvärme AB 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 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  
Lessebo Fjärrvärme  
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

## Lagen om upphandling i försörjningssektorerna (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.

# 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"

# lakttagelser

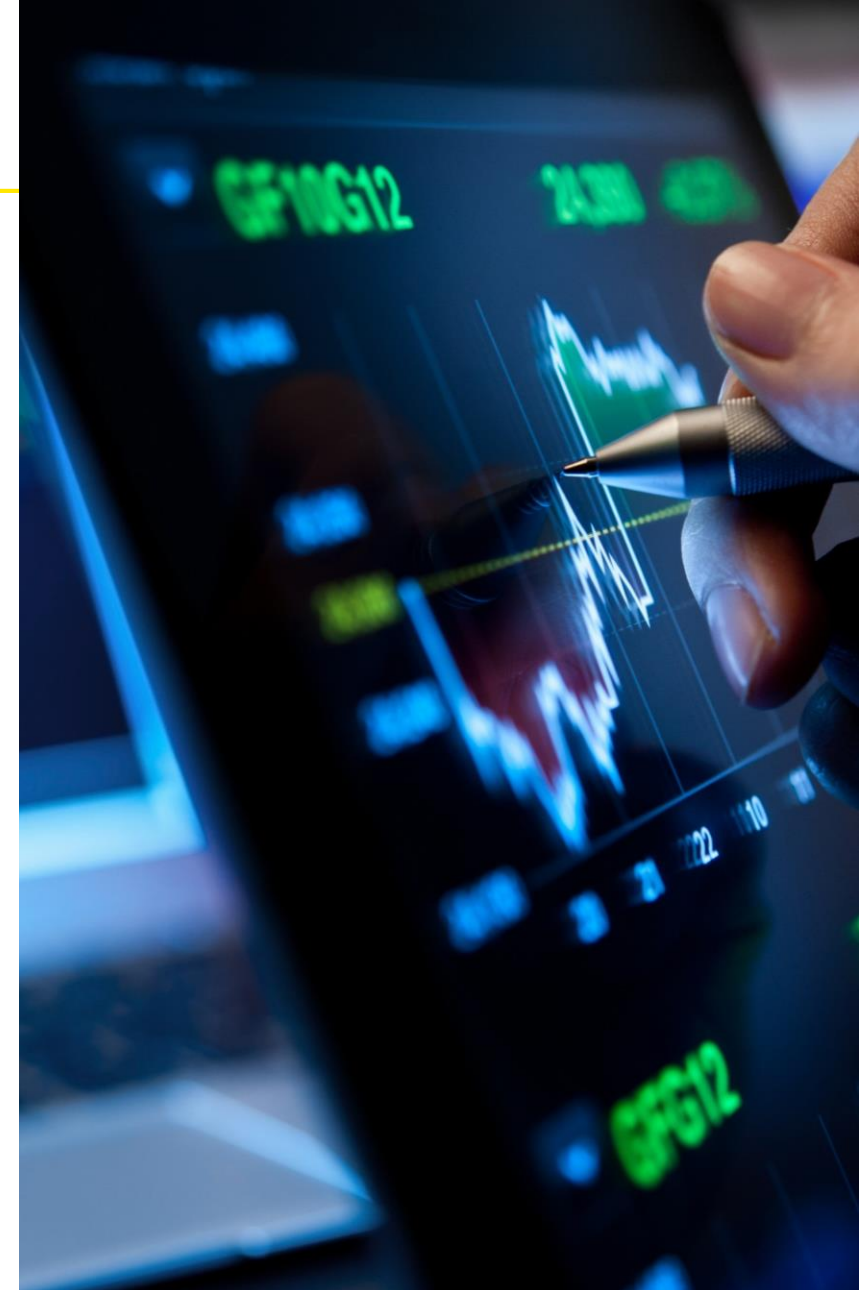
## Inköpsvolym

För perioden 1 januari 2019 till 31 december 2019 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 36 507 055 SEK exkl. moms.

För perioden 1 januari till 31 juli 2020 köpte bolaget totalt in varor och tjänster för 29 710 159 SEK exkl. moms.

## Upphandlingsprocessen

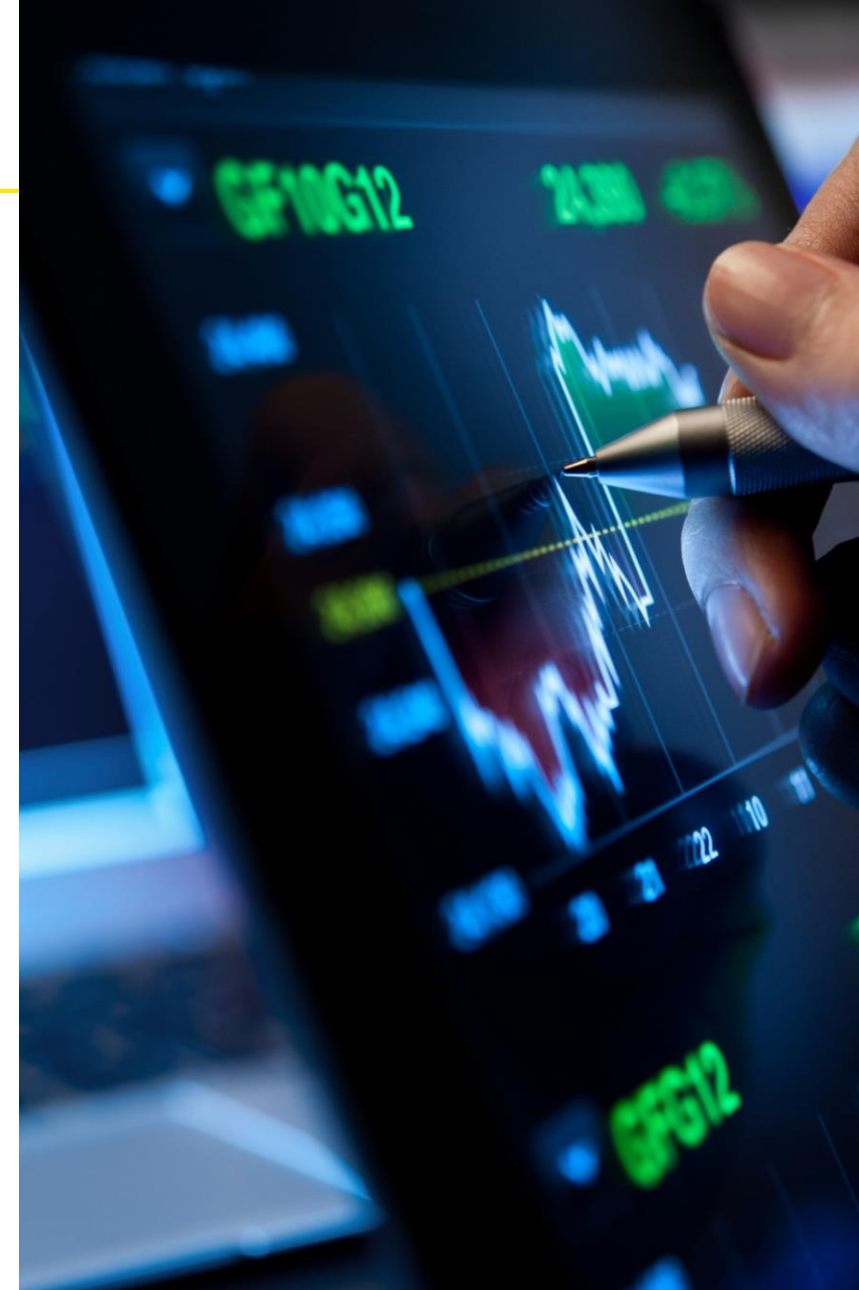
- ▶ Bolaget följer kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer och har inga egna riktlinjer/rutiner inom bolaget. Uppfattningen i bolaget är att kommunens policy och riktlinjer till viss del är kända bland bolagens medarbetare.
- ▶ Bolaget följer LOU och vid bränsleupphandling följs LUF.
- ▶ Under 2020 har anställda inom bolaget fått utbildning i upphandling av kommunens upphandlingschef och fler utbildningstillfällen är planerade. Det har även påbörjats diskussioner med kommunens upphandlingsenhet kring vad för stöd som bolaget behöver.





# Iakttagelser

- ▶ Inom bolaget är det VD som har rätt att genomföra inköp/upphandling i enlighet med VD-instruktionen. I VD-instruktionen fastställd av styrelsen år 2009 har VD befogenhet att ingå för den löpande driften erforderliga avtal där bolagets åtaganden ej överstiger 10 basbelopp eller i övrigt är av större betydelse. Belopp som överstiger 10 basbelopp ska enligt uppgift kommuniceras och beslutas av styrelsen.
- ▶ Det finns inga andra dokumenterade riktlinjer/rutiner utöver VD-instruktionen som reglerar vem som får genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp.
- ▶ I samband med att kommunen ska genomföra upphandlingar som kan beröra bolaget tar ansvarig upphandlare kontakt med bolaget och frågar om de ska vara med. Bolaget har ingått ett fåtal gemensamma avtal med kommunen, exempelvis inom telefoni och el.
- ▶ Bolaget har ingen avtalsdatabas, avtal som tecknas av bolaget förvaras i pärmar på kontoret.
- ▶ Det genomförs ingen uppföljning avseende avtalstrohet eller några stickprovskontroller avseende inköp/upphandling.
- ▶ I bolagets internkontrollplan 2020 finns inget kontrollmoment som berör upphandling/inköp.



# Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal
Hammarstedt VVS AB	3 610 768 (år 2020)	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Beställning skrivelse finns och är undertecknad 2010-12-23 av VD.
Kommentarer: Installation av fjärrvärmecentraler. Datum för när avtalet upphör framgår inte.							

# Resultat av stickprovsgranskning

## Under direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Avtal	
Börjes tankcenter	201 393 (år 2020)	Nej	Nej	

Kommentar: Köp av olja. Ingen upphandling genomfördes med anledning av att bolaget var i behov av att få snabb tillgång till olja.

## Under direktupphandlingsgränsen (LUF)

Leverantör	Fakturerat	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Avtal	
Edbergs transporter	1 005 639 (år 2019)	Nej	Ja, Undertecknad av TF VD 2014-05-07	

Kommentar: Det finns enligt uppgift ingen annan leverantör. Enligt praxis ska den upphandlande myndigheten (bolaget) visa att bara en leverantör finns på marknaden, genom t.ex. en tidigare genomförd upphandling eller en marknadsundersökning. I avtalet framgår att avtalet är ett tillsvidare avtal med 2 års ömsesidig uppsägningstid.

# Bedömning

---

Den sammanfattande bedömningen är Lessebo Fjärrvärme AB inte har säkerställt att det finns en följsamhet till lagen om offentlig upphandling/lagen om upphandling i försörjningssektorerna.

Bedömningen är att det saknas rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocessen. Enligt lagen om offentlig upphandling/lagen om upphandling i försörjningssektorerna ska bolaget anta riktlinjer för direktupphandling. Granskningen visar att bolaget tillämpar Lessebo kommuns riktlinjer för direktupphandling och inte antagit bolagsspecifika riktlinjer. Vår bedömning är att bolaget bör anta riktlinjer för direktupphandling.

Bedömningen är att det är en brist att det inte finns dokumenterade rutiner/riktlinjer, utöver VD-instruktionen, som reglerar vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp. Vidare görs bedömningen att det inte finns en tillräcklig kontroll av upphandlingsprocessen. Bedömningen grundas på att bolaget inte genomför någon uppföljning av avtalstrohet eller stickprovskontroller av genomförda inköp/upphandlingar.

Genomförd stickprovskontroll visar att det finns brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling/lagen om upphandling i försörjningssektorerna och kommunens riktlinjer. Granskningens resultat visar att det i upphandlingarna saknas tillräcklig dokumentation samt konkurrensättning. För ett stickprov finns avtal som löper tillsvidare, förutsatt att inte någon avtalspart säger upp avtalet. Detta avtalsupplägg är inte förenligt med upphandlingslagstiftningen och bör således fasas ut.

Att lagstiftningen och kommunens riktlinjer inte följs ger signaler om att det finns behov av att stärka och förbättra kontrollmiljön. Det är därför väsentligt att bolaget riskvärderar inköps- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och att relevanta kontrollmoment identifieras och genomförs.

# Rekommendationer

---

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Upprätta riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Tydliggöra vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp
- ▶ 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)?

Nej.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att det i upphandlingarna saknas tillräcklig dokumentation samt bevis för konkurrenssättning. Det finns ett avtal som löper tills vidare, förutsatt att inte någon avtalspart säger upp avtalet. Detta avtalsupplägg är inte förenligt med upphandlingslagstiftningen och bör således fasas ut.

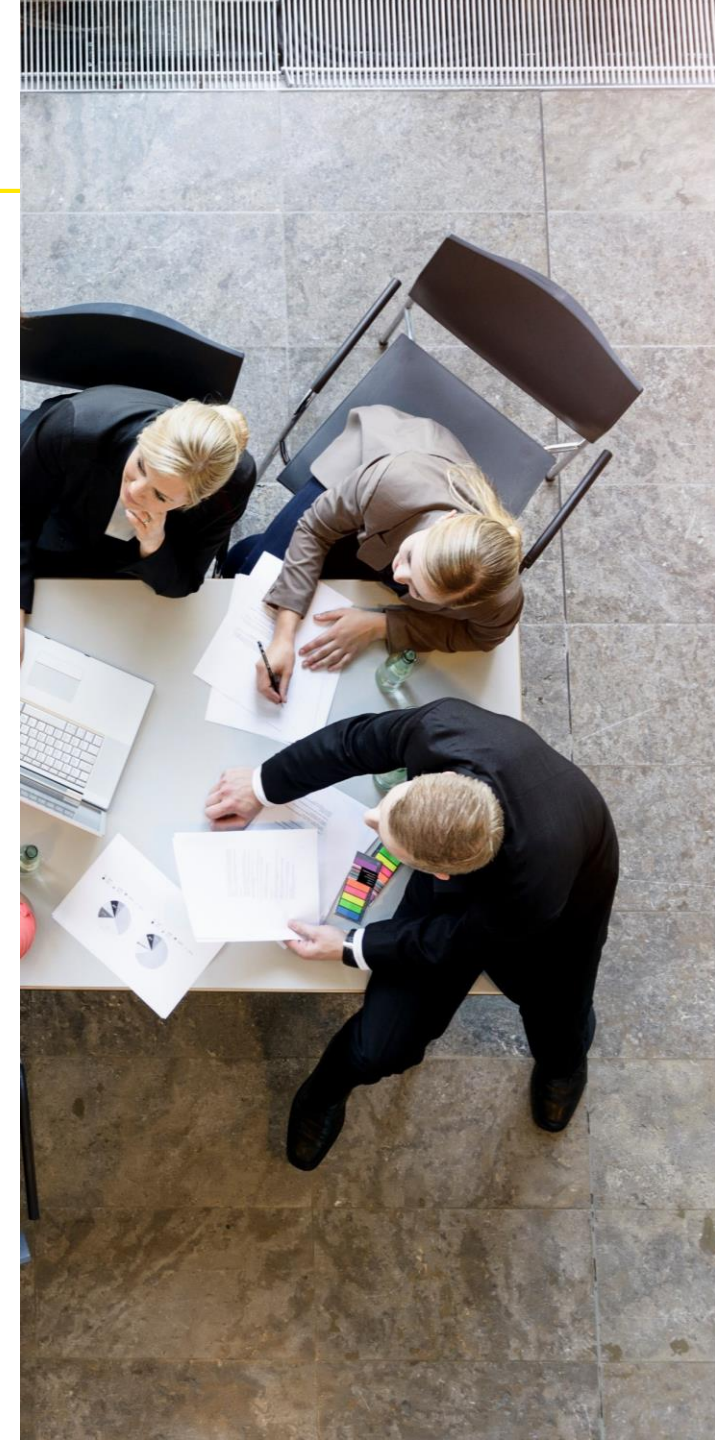
- ▶ Finns det tillräckliga rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocess?

Nej.

Bolaget saknar dokumenterade riktlinjer/rutiner för direktupphandling.

Bolaget genomför ingen uppföljning av avtalstrohet av befintliga avtal eller stickprovskontroller av genomförda inköp/upphandlingar.

I bolagets intern kontrollplan finns inga kontrollmoment som berör inköp/upphandlingsprocessen.



# Källförteckning

---

## Intervjuade funktioner

- ▶ VD
- ▶ Ekonom
- ▶ Driftingenjör

## Dokumentförteckning

- ▶ Upphandlingspolicy och riktlinjer, Lessebo kommun
- ▶ Underlag för stickprov
- ▶ VD- instruktion