

2007-02-07

Kommunstyrelsen

*För kännedom:*  
Kommunfullmäktige

## **Granskning av upphandlingar inom bolagen**

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av Lunds kommuns revisorer granskat genomförda upphandlingar inom Lunds Kommuns Parkerings AB, Lunds kommuns Fastighets AB samt Krafringen AB inom Lunds Energikoncern AB. Granskningarna har genomförts inom ramen för den samordnade revisionen.

Av rapportens sammanfattning framgår förslag till förbättringar. Rapporterna översänds härmed till Kommunstyrelsen inom ramen för uppsiktsplikten. Respektive lekmannarevisor kommer att överlämna rapporterna till respektive bolag. Rapporten översänds också till Kommunfullmäktige för kännedom.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

---

Per Olsson  
Ordförande

---

Anna-Klara Arvidsson  
Vice ordförande

---

Eva Ekelund Olsson  
2:e vice ordförande

Öhrlings

*PRICEWATERHOUSECOOPERS* 

## Revisionsrapport

Granskning av

Upphandlingar

Kraftringen AB, Lunds Energikoncern AB

December 2006

Sven Rosén

Jörgen Persson

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	3
2	Inledning .....	4
2.1	Inledning och syfte .....	4
2.2	Metod och avgränsning .....	4
3	Lag och policy – upphandling.....	5
3.1	Lagen om offentlig upphandling, LOU.....	5
3.2	Koncernens riktlinjer för upphandling .....	7
3.2.1	Kommentarer och bedömningar .....	8
4	Granskade upphandlingar.....	8
4.1	Upphandling Elmaterial för flera bolag.....	8
4.1.1	Bedömning.....	9
4.2	Upphandling bensin, diesel för flera bolag.....	9
4.2.1	Bedömning.....	9
4.3	Upphandling nätstationer, Lunds Energi AB .....	10
4.3.1	Bedömning.....	10
4.4	Upphandling distributionstransformatorer, Lunds Energi AB .....	10
4.4.1	Bedömning.....	11
4.5	Upphandling av reservkraftverk, Lunds Energi AB.....	11
4.5.1	Bedömning.....	11
4.6	Upphandling projektstöd, ELKV AB .....	11
4.6.1	Bedömning.....	12

## 1 Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Kraftringen AB och Lunds Energikoncern AB granskat sex genomförda upphandlingar inom olika verksamheter inom koncernen. Syftet med granskningen är att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) och av verkställande direktörs beslutade koncernövergripande riktlinjer för upphandling

Det är positivt att koncernen fastställt riktlinjer för upphandlingsverksamheten. Policy- och Rutinbeskrivning för upphandlingar bedöms som tydlig, bland annat avseende ansvar för upphandlingar.

Utifrån de granskade upphandlingarna bedöms upphandlingsverksamheten i stort vara i enlighet med LOU och riktlinjerna. Vi har dock noterat en del avvikelser vilket föranleder oss att rekommendera:

- När öppningsprotokoll upprättas ska två personer vara närvarande och signera protokollet.
- Om det är tveksamt vilken upphandlingsform som ska användas, välj den upphandlingsform som garanterar att reglerna följs.
- I en av upphandlingarna har inte upphandlingen kunnat slutföras eftersom ingen leverantör lämnade anbud. Om det i detta läge inte kan genomföras ett förnyat formellt upphandlingsförfarande på grund av att det är brådskande, bör om möjligt prisuppgift begäras från flera potentiella leverantörer. I den aktuella upphandlingen avsåg anbudsfrågan ett naturgasdrivet reservkraftverk men avtalet som slöts med leverantören avser ett dieseldrivet kraftverk.

Vi vill i detta sammanhang poängtera vikten av att ha ett intern kontroll-system som garanterar att risknivån vid upphandlingarna är acceptabel. Det är också av vikt att det finns resurser till ett sådant intern kontroll-system.

## **2 Inledning**

### **2.1 Inledning och syfte**

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Kraftringen AB och Lunds Energikoncern AB granskat sex genomförda upphandlingar inom olika verksamheter inom koncernen.

Det övergripande ansvaret för företagets upphandlingsverksamhet vilar på bolagsstyrelsen och VD. Detta ansvar innefattar bland annat att fortlöpande följa efterlevnaden av t ex koncernens koncernövergripande riktlinjer för upphandling.

Syftet med granskningen är att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) och av verkställande direktörs beslutade koncernövergripande riktlinjer för upphandling.

### **2.2 Metod och avgränsning**

Metoden avser stickprovsvis granskning av upphandlingar. I urvalsprocessen har personal från företaget deltagit.

Upphandlingarna granskas utifrån följande moment som normalt ingår i upphandlingsprocessen:

Förplanering

Förfrågningsunderlag

Upphandlingsform

Anbudsöppning/protokoll

Anbudsutvärdering

Upphandlingsbeslut

Intervjuer har genomförts med inköparna inom respektive granskat område.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

### 3 Lag och policy – upphandling

#### 3.1 Lagen om offentlig upphandling, LOU

Lagen om offentlig upphandling reglerar offentliga organisationers upphandlingar. Avsikten med lagtexten är bland annat att de offentliga upphandlingarna ska utnyttja konkurrens, vara objektiva och affärsmässiga.

Alla enheter med ett fåtal undantag berörs av lagen oavsett om de är skattefinansierade eller driver affärsverksamhet. Lagen är tvingande och det finns inga möjligheter att frånskriva sig delar av lagen. Ett undantag från lagen är dock vissa delar av försörjningssektorerna, exempelvis bränsle och energi för energiproduktion samt lokalhyror.

I begreppet upphandling innefattas köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, tjänster eller bygganläggningsentreprenader. Det är inte bara stat, kommun och landsting som berörs av lagen utan även vissa offentligägda bolag (t.ex.kommunala bolag), stiftelser, föreningar och samfälligheter.

Formerna för upphandlingen styrs av upphandlingens storlek. I detta sammanhang används begreppet tröskelvärden. Upphandling över tröskelvärden är fastställda enligt följande:

- Varor och tjänster 200 000 euro (ca 1,9 mnkr)
- Byggnadsentreprenader 5000 000 euro (ca 48,2 mnkr)
- VA, energi, trpt, kommunikation 400 000 euro (ca 3,9mnkr)
- Telekommunikationsområdet 600 000 euro (ca 5,5 mnkr)

Inom försörjningssektorn finns det högre tröskelvärden vilket framgår av ovan tabell. Avseende energisektorn är tröskelvärdet 400 000 euro.

Vid upphandling *över tröskelvärdena* finns följande upphandlingsformer:

- Öppen upphandling (alla intresserade får lämna anbud)
- Selektiv upphandling (inbjudna får lämna anbud)
- Förhandlad upphandling (förhandling med en eller flera anbudsgivare)

*Under tröskelvärdena* förekommer tre former av upphandling, förenklad upphandling, urvalsupphandling och direktupphandling.

Den *förenklade upphandlingen* innebär ett skriftligt och formellt förfarande. Endast i ett fåtal undantagsfall behöver inte den upphandlande enheten begära in anbud genom annons.

Även *urvalsupphandling* innebär ett skriftligt och formellt förfarande med den skillnaden att de som vill lämna anbud ska ansöka om att få lämna anbud.

*Direktupphandling* är mer informell och kan exempelvis genomföras per telefon. Direktupphandling får användas om värdet är lågt, eller om synnerliga skäl, såsom brådska som beror på omständigheter som inte kunnat förutses och som inte beror på den upphandlande enheten, föreligger.

En skillnad mellan upphandlingar inom den ”klassiska” sektorn och försörjningssektorn är att försörjningssektorn har betydligt större möjlighet att välja förhandlad upphandling.

Enligt LOU (kap 6 §2) skall den upphandlande ”enheten vid behov fastställa riktlinjer för användningen av direktupphandling” (Se vidare avsnitt 3.2). I lagen finns en huvudregel om affärsmässighet vilket innebär att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Vid prövning av anbud skall kommun anta antingen

- det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
- det anbud som har lägst anbudssumma.

Vid bedömning av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, driftskostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. Bolaget skall i förfrågningsunderlaget eller i annons om upphandling ange vilka omständigheter de tillmäter betydelse. *Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.* Enligt proposition kommer det att bli krav på att angelägenhetskrav skall anges, rangordnas och viktas enligt ett i förväg angivet system.

### 3.2 Koncernens riktlinjer för upphandling

Utöver lagen om offentlig upphandling (LOU) så styrs koncernens upphandlingsverksamhet bl.a. av en koncernövergripande riktlinjer för upphandling. Dokumentet är från 2006-05-31 och innehåller inledningsvis en allmän skrivning om lagen och vilka som är undantagna från lagen.

Som undantagna från LOU nämns bland annat:

- Förlustel
- Anskaffning för återförsäljning
- Fastigheter, lokalhyra
- Forskning & utveckling
- Bränsle eller energi för energiproduktion

I riktlinjerna står det angivet vem som har ansvar för upphandlingar:

VD är övergripande ansvarig för all upphandling på företaget. Ansvaret kan delegeras inom organisationen.

Upphandlingsansvarig ska bland annat medverka i utvecklingen av koncernövergripandena ramavtal samt vara solidariska mot och känna delaktighet i tecknade ramavtal.

Organisatoriskt finns det en enhet inom moderbolaget som heter Upphandling. Uppdraget till den enheten är bland annat att:

- vara koncernens funktion för upphandlingar
- genomföra och samordna koncerngemensamma varu- och tjänsteupphandlingar
- vara konsult och ge stöd
- ge information och utbildning till ansvariga inom koncernen så att koncernen/bolagen uppfyller de krav som lagen anger.

I riktlinjerna anges att beloppsgränsen är **tio basbelopp** för direktupphandling vad gäller upphandling av varor och tjänster.



Riktlinjerna ger även råd och stöd för den som upphandlar. Bland annat anges att koncernen valt att använda Allego Document som tillhandahåller webbaserade tjänster för spridning av dokument. Tjänsterna syftar också till att ha enhetliga rutiner.

### **3.2.1 Kommentarer och bedömningar**

Policy- och Rutinbeskrivning för upphandlingar bedöms som tydlig, bland annat avseende ansvar för upphandlingar. Det är först i år som riktlinjerna fastställts. Tidigare har det inte funnits ett särskilt dokument med riktlinjer för upphandling.

## **4 Granskade upphandlingar**

### **4.1 Upphandling Elmaterial för flera bolag**

För närvarande pågår en upphandling av elmaterial. I upphandlingen medverkar fem av koncernens företag. Upphandlingen genomförs som en förhandlad upphandling.

Annonsering har skett via anbudsjournalen och Official journal. Förfrågningsunderlaget har inte skickats direkt till någon utan alla får hämta anbudshandlingarna via internet.

Förfrågningsunderlaget anger att utvärdering av anbuderna kommer ske med följande viktning: anbudspris 50%, referenser 20%, leveranstid 20%, miljö 10%. Samtliga kriterier kan erhålla 1-5 poäng. I förfrågningsunderlaget beskrivs också hur uträkningen av poängen kommer att ske.

I underlaget anges beräknad volym för respektive bolag.

Öppningsprotokoll har upprättats. I protokollet anges närvarande vid öppningstillfället men protokollet är inte undertecknat. Det anges fel datum i protokollet. Bland annat är öppningsdatumet angivet som att öppningen skett innan anbudstiden har gått ut. Öppningsdatumet har dock justerats. Justeringen är daterad och signerad. Vidare anges fel datum för ansökningstidens utgång.

Tre leverantörer har ansökt om att få lämna anbud. Dessa har sedan också lämnat anbud.

Kvalificeringsfasen har dokumenterats, dvs genomgång har gjorts om lämnade anbud uppfyller skall-kraven i förfrågningsunderlaget.

Det finns ett förslag till utvärderingsprotokoll. Avsikten är att alla inblandade bolag ska få bidra till utvärderingen. Upplägget är sådant att varje bolag kan själv bestämma vilken leverantör den ska ha.

Upphandlingen var vid granskningstillfället ännu inte slutförd.

#### **4.1.1 Bedömning**

Upphandlingen bedöms vara i enlighet med LOU och koncernens riktlinjer. Vi rekommenderar dock att öppningsprotokollet undertecknas av två personer.

### **4.2 Upphandling bensin, diesel för flera bolag**

Upphandlingen genomfördes våren 2005 av enheten upphandling. Upphandlingen annonserades på internet via Allego. Upphandlingen har genomförts som en förenklad upphandling. Volymen som anges i förfrågningsunderlaget är ca 300.000 liter per år. Med tanke på upphandlingsperioden avser två plus eventuellt ett år bedöms upphandlingen komma över tröskelvärdena.

Öppningsprotokoll har upprättats. Det är inte undertecknat och närvarande är endast en person.

Förfrågningsunderlaget anger att utvärdering av anbuden kommer ske med följande viktning: pris 40%, tillgänglighet i tid och avstånd 30%, miljö 20%, service 20%. Det står inget om poängsättning i förfrågningsunderlaget. Noterbart är att räknar man samman nämnda procentsatser blir det 110%. Det är inte helt tydligt i förfrågningsunderlaget hur utvärderingen kommer att göras.

Två leverantörer har lämnat anbud. Kvalificeringsfasen har inte dokumenterats. I utvärderingen jämförs de två leverantörerna med en egen tankstation. I utvärderingen har kriterierna värderats från 1-5 poäng. Hur man kommit fram till poängsättningen avseende de ”mjuka” kriterierna (ej pris) har ej angivits. Det har skett en justering jämfört med förfrågningsunderlaget genom att miljökriteriet ändrats till att avse 10% av den totala utvärderingen. Justeringen har inte kommunicerats med anbudsgivarna.

Tilldelningsbeslut finns dokumenterat. Hänvisning görs då till en bilaga med utvärderingen. Tilldelningen har annonserats och skickats som email. Avtal har slutits.

#### **4.2.1 Bedömning**

Upphandlingen bedöms inte vara helt i enlighet med LOU. Det är storleken på en upphandling som avgör om den ska ske över eller under tröskelvärdena. Vi anser att i tveksamma fall bör upphandlingen genomföras som en upphandling över tröskelvärdet. Avseende öppningsprotokoll bör två närvarande personer underteckna protokollet. Vidare bör kvalificeringsfasen dokumenteras.

Avseende kriterier och utvärderingen bör principen vara att försöka uppnå så stor tydlighet som möjligt. Detta för att anbudsgivarna ska kunna lämna så bra anbud som möjligt. Vi

rekommenderar att utvärderingen helt följer förfrågningsunderlagets viktning av kriterier. Likaså bör eventuella justeringar i utvärderingen kommuniceras med anbudsgivarna så snart bristen upptäcks.

### **4.3 Upphandling nätstationer, Lunds Energi AB**

Inköpssumman bedöms till 1,7 Mkr för Lunds Energis del av upphandlingen. Fyra andra bolag i koncernen har tillfrågats om att få vara med i upphandlingen men har tackat nej.

Upphandlingen avser 5 nätstationer och 2 mellanspänningsställverk. Anbudsunderlaget är från augusti 2006. Enligt underlaget är upphandlingsformen är förenklad upphandling. Annonsering har skett i Anbudsjournalen. I anbudsunderlaget anges att det är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som kommer att antas med följande kriterier: pris 60%, kvalitet 20%, leveranstid 10%, miljö 10%. För att utvärdera anbuderna kommer en poängskala från 1-5 att användas.

Det finns ett öppningsprotokoll där det framgår att det är fem anbudsgivare. Två personer är närvarande vid öppningen men protokollet är inte signerat. Ett av anbuderna kom in för sent och anbudsgivaren har därför inte kvalificerats sig.

I utvärderingen används det system för viktning och poängsättning som anges i förfrågningsunderlaget.

Tilldelningsbeslut har skickats till anbudsgivarna. Tre av de fyra anbudsgivarna vinner upphandlingen. Två av leverantörerna får samma poäng avseende nätstationer i utvärderingen. Det görs en hänvisning till goda erfarenheter när köp främst görs från en av dessa leverantörer.

#### **4.3.1 Bedömning**

Upphandlingen bedöms vara i enlighet med LOU och koncernens riktlinjer. Vi rekommenderar dock att öppningsprotokollet undertecknas av två personer.

### **4.4 Upphandling distributionstransformatörer, Lunds Energi AB**

Inköpssumman bedöms till 600 tkr för Lunds Energis del av upphandlingen. Tre andra bolag i koncernen har tillfrågats om att få vara med i upphandlingen men har tackat nej.

Annonsering har skett i Anbudsjournalen.

Anbudsfrågan har gjorts augusti 2006. Det står angivet beräknad volym i underlaget. Volymen kan inte garanteras. Upphandlingsformen är förenklad upphandling. I anbudsunderlaget anges att det är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som kommer att antas med följande kriterier: pris inkl förlustvärdering 60%, kvalitet 20%, leveranstid

10%, miljö 10%. För att utvärdera anbuderna kommer en poängskala från 1-5 poäng att användas.

Fem anbud kom in enligt öppningsprotokollet. Alla anbud utom ett klarade skall-kraven och utvärderades därför. Ett av anbuderna kom enligt protokollet in för sent men har ändå kvalificerats sig. På anbuderna har angivits öppningsdatum (anbudstidens utgång plus två dagar) och en signatur. Alla fem anbuderna har samma öppningsdatum angivet på anbuderna.

Tilldelningsbeslut skickades till anbudsgivarna. Enligt utvärderingen lämnade KL Industri AB bästa anbud och fick därför avtalet med Lunds Energi. Beställningsskrivelse, som undertecknats av VD, har upprättats.

#### **4.4.1 Bedömning**

Upphandlingen bedöms vara i enlighet med LOU och koncernens riktlinjer. Vi rekommenderar dock att öppningsprotokollet undertecknas av två personer. I öppningsprotokollet är det viktigt att det anges rätt datum. Utifrån vad som angivits i öppningsprotokollet borde ett av anbuderna inte få delta i utvärderingen. Detta har dock inte påverkat utgången av upphandlingen eftersom en annan anbudsgivare antogs.

### **4.5 Upphandling av reservkraftverk, Lunds Energi AB**

Upphandling är gjord under året avseende reservkraftverk drivet på naturgas. Annonsering har skett och förfrågningsunderlag upprättats. Ingen leverantör lämnade anbud.

Då inget anbud kom in, skickades en förfrågan om att lämna offert, till en potentiell leverantör. Offert inkom där två alternativa lösningar presenteras. En lösning avser dieseldrivet kraftverk och den andra lösningen avser naturgasdrivet kraftverk. Då det naturgasdrivna kraftverket anges som något mer än dubbelt så dyrt som det dieseldrivna kraftverket, görs det en beställning på ett dieseldrivet reservkraftverk. Beställningen undertecknas av VD.

#### **4.5.1 Bedömning**

Att göra direktupphandling när en annonserad upphandling inte lett till att anbud kommer in bedöms inte strida mot LOU. Däremot är det tveksamt om det är i enlighet med LOU att direktupphandla ett alternativ som inte andra anbudsgivare fått möjlighet att lämna anbud på.

### **4.6 Upphandling projektstöd, ELKV AB**

Upphandlingen avser projektstöd ”Biobränsleeldat Kraftvärmeverk”. Bolaget är nybildat sedan årsskiftet och arbetar med att projektera och handla upp kraftvärmeverk i Örtofta.

Annonsering har skett via Allego och Official Journal.

Anbudsfrågan har gjorts februari 2006. Upphandlingsformen är öppen upphandling. I anbudsunderlaget anges att det är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som kommer att antas med följande kriterier: kompetens och relevant erfarenhet hos namngivna konsulter 40%, backup resurser 10%, företagets kompetens och referenser 10%, miljöledningssystem 5%, kvalitetssystem 5%, pris 30%. För att utvärdera anbuderna kommer en poängskala från 1-5 poäng att användas.

Upphandlingen avser konsultstöd avseende 26 olika områden. Det finns ett av fyra personer undertecknat öppningsprotokoll. I bilaga till protokollet finns 21 anbudsgivare angivna med antal sidor i anbuderna. Utvärdering har gjorts av de 21 anbudsgivarna.

För varje område har en sammanställning av lämnade anbud gjorts. För varje område (utom ett) ämnar företaget sluta avtal med tre leverantörer vilket framgår av tilldelningsbeslutet.

#### **4.6.1 Bedömning**

Upphandlingen bedöms vara i enlighet med LOU och koncernens riktlinjer.