

Lekmannarevisorerna i Krafringen AB  
och  
Lunds Energikoncernen AB

2009-01-15

Lunds Energikoncernen AB

*För kännedom:*  
Krafringen Service AB avseende  
Upphandlingar  
Krafringen Försäljning AB  
avseende Personuppgiftslagen

## Granskningar avseende Upphandling och Personuppgiftslagen

På uppdrag av lekmannarevisorerna i Krafringen AB och Lunds Energikoncernen AB har Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört två granskningar inom bolagen – Upphandlingar och Personuppgiftslagen.

Granskningarna översändes för beaktande och kommentarer avseende de synpunkter som lämnas i rapporterna.

Svar emotes senast den 16 mars.

FÖR LEKMANNAREVISORERNA

Waltraud Rasch  
Sammankallande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport\*

Upphandling i Krafringen Service AB

Krafringen AB och Lunds Energikoncern AB

15 januari 2009

Niklas Sommelius, Rådgivare

Sven E Rosen, Auktoriserad Revisor

\*connectedthinking

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
1 Inledning .....	2
1.1 Bakgrund och revisionsfråga .....	2
1.2 Metod och avgränsning .....	2
2 Gällande rätt och policy .....	3
2.1 Lagen om offentlig upphandling, LOU .....	3
2.2 Koncernens riktlinjer för upphandling .....	5
2.2.1 Vår bedömning .....	6
3 Granskade upphandlingar .....	7
3.1 Upphandling av Drift och förvaltning av Öppet stadsnät.....	7
3.1.1 Vår bedömning .....	8
3.2 Pågående upphandling – Elmateriel 2009-2010.....	9
3.2.1 Vår bedömning .....	10

## Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Krafringen AB och Lunds Energikoncern AB granskat upphandling i Krafringen Service AB.

Syftet med granskning är klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling och av verkställande direktörs beslutade koncernövergripande riktlinjer för upphandling.

Denna granskning skall ses som en uppföljning av den granskning som gjordes i december 2006 då vi hade ett antal rekommendationer till koncernen.

De uppdaterade riktlinjer som koncernen har fastställt är tydliga och har en bra struktur. Vi anser dock att ansvaret gällande direktupphandling bör förtydligas och att värdet på när direktupphandling kan ske bör regleras genom att koppla det till prisbasbelopp.

Det är ett väldigt litet antal upphandlingar som har granskats eftersom det har bara skett två upphandlingar under 2008.

Ingen av de två upphandlingar var fullt genomförda när denna granskning genomfördes. Utifrån de förfrågningsmaterial vi har tagit del av kan dock vissa slutsatser dras.

Vår bedömning är att i en av upphandlingarna finns det en otydlighet gällande de inbördes faktorer som ligger till grund för utvärderingen. Vi bedömer att upphandlingen inte är i linje med upphandlingslagstiftningen genom att det saknas vikter och att den rangordning av faktorer som återfinns i förfrågningsmaterialet inte leder en adekvat utvärderingsmodell av inkomna anbud. Det framkommer inte om antaget anbud är det mest ekonomiskt sett fördelaktiga eller om det är lägsta pris som är adekvat. Vi bedömer inte heller att upphandlingen är i linje med koncernens upphandlingsriktlinjer beträffande miljöhänsynen.

Den andra upphandlingen har ett viktningsinstrument och det framgår även med stor tydlighet att miljökraven kommer att värderas i samband med utvärderingen av inkomna anbud.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund och revisionsfråga

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har på uppdrag av lekmannarevisorerna i Krafringen AB och Lunds Energikoncern AB granskat upphandling i Krafringen Service AB.

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

Syftet med granskning är klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling och av verkställande direktörs beslutade koncernövergripande riktlinjer för upphandling.

Denna granskning skall ses en uppföljning av den granskning som gjordes i december 2006 då vi hade ett antal rekommendationer till koncernen.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

### 1.2 Metod och avgränsning

Vårt mål var att granska fem stycken upphandlingar som har genomförts under 2008. Det har dock visat sig att Krafringen Service AB endast genomfört två upphandlingar. Vi har tagit hjälp av upphandlingsenheten vid Lunds Energikoncern AB vid urvalsprocessen.<sup>1</sup>

Vi har granskat den upphandling där Krafringen Service AB har tagit hjälp av Lunds Energikoncern AB.

---

<sup>1</sup> Det finns bolag inom koncernen som genomför fler upphandlingar. Krafringen Service AB är ett av de bolag som genomför minst antal upphandlingar inom koncernen.

## 2 Gällande rätt och policy

### 2.1 Lagen om offentlig upphandling, LOU

Kraftringen Service AB omfattas av regelverket för offentlig upphandling. Regelverket är förfaranderegler vid upphandlande organisationers anskaffning av varor, tjänster eller entreprenader. Som ett komplement till lagstiftningen har Lunds Energikoncern AB den 22 april 2008 antagit riktlinjer för upphandling.

Tidigare LOU har sedan årsskiftet ersatts av två lagar: lag (2007:1091) om offentlig upphandling (klassiska lagen) för upphandlingar inom den klassiska sektorn och lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. (försörjningslagen) för upphandling inom försörjningssektorerna.

Enligt övergångsbestämmelserna skall de nya reglerna tillämpas på upphandlingar som har *påbörjats* efter de nya upphandlingslagarnas ikraftträdande. Reglerna har sålunda ingen retroaktiv verkan.

De nya reglerna bygger i huvudsak på de obligatoriska delarna i upphandlingsdirektiven samt reglerna om ramavtal inom den klassiska sektorn. Reglerna innehåller bl.a. nya och förhöjda tröskelvärden.

Tröskelvärdena enligt de *nya reglerna* fastställs till följande:

Byggtreprenader	5 150 000 €	ca 47,8 mnkr
Varor och tjänster (försörjningslagen)	412 000 €	ca 3,8 mnkr
Varor och tjänster (statliga myndigheter)	133 000 €	ca 1,2 mnkr
Varor och tjänster (kommuner, landsting)	206 000 €	ca 1,9 mnkr

Vid upphandling **över tröskelvärdena** finns följande upphandlingsformer:

*Öppet förfarande*, varmed avses ett förfarande där alla leverantörer får lämna anbud.

*Selektivt förfarande*, varmed avses ett förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta men endast anbudssökande som inbjuds av den upphandlande myndigheten att delta får lämna anbud.

*Förhandlat förfarande*, varmed avses ett förfarande där den upphandlande myndigheten inbjuder utvalda leverantörer och förhandlar om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem.

**Under tröskelvärdena** förekommer tre former av upphandling, förenklat förfarande (förenklad upphandling), urvalsupphandling och direktupphandling.

Med *förenklat förfarandet* avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Det innebär ett skriftligt och formellt förfarande med annonsering och skriftligt förfrågningsunderlag.

Med *urvalsupphandling* avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, den upphandlande myndigheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Även urvalsupphandling innebär ett skriftligt och formellt förfarande med annonsering och förfrågningsunderlag.

Med *direktupphandling* avses ett förfarande utan krav på anbud. 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. Det ankommer på den upphandlande myndigheten att vid behov fastställa riktlinjer för användningen av direktupphandling.

Den största materiella skillnaden i den nya lagstiftningen i förhållande till tidigare är införandet av tydliga regler för upphandling och avrop av ramavtal. Med *ramavtal* avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. De nya reglerna gäller inte retroaktivt, d v s påverkar inte sedan tidigare ingångna ramavtal eller avrop på dessa. De nya reglerna skall således tillämpas på ramavtalsupphandlingar och avrop på desamma som *påbörjats* efter de nya reglernas ikraftträdande.

Vid upphandling av ramavtal kan den upphandlande myndigheten välja mellan tre alternativa metoder:

- 1 Att teckna ramavtal med samtliga fastställda avtalsvillkor med en leverantör. Vid avrop skall avtalsvillkoren i ramavtalet tillämpas. Avsteg från ramavtalets avtalsvillkor får således inte ske.
- 2 Att teckna ramavtal med samtliga fastställda avtalsvillkor med minst tre rangordnade leverantörer. Avrop skall ske från ramavtalsleverantörerna enligt i ramavtalet fastställd rangordning, från i första hand den leverantör som har lämnats det bästa anbudet på grundval av de villkor som angetts i ramavtalet. Det står således inte den upphandlande myndigheten att vid avrop fritt välja någon av ramavtalsleverantörerna, utan avrop skall ske enligt den i ramavtalet angivna rangordningen. Vid avrop skall

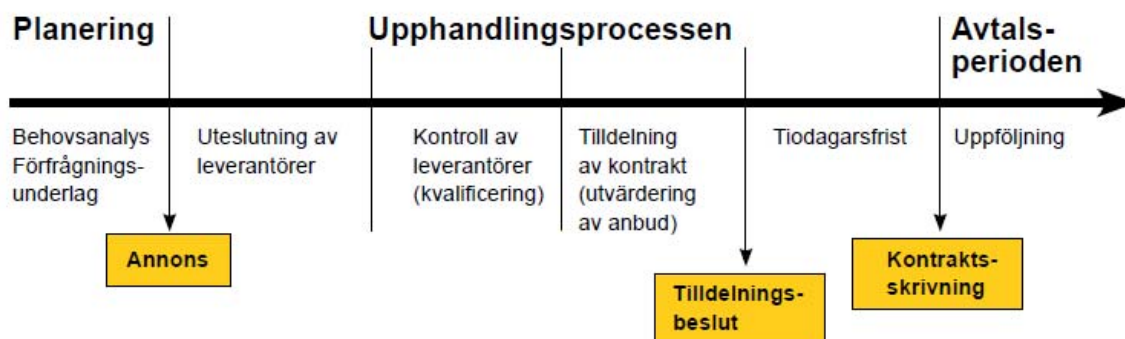
avtalsvillkoren i ramavtalet tillämpas och någon förnyad inbjudan att lämna anbud skall inte göras.

- 3 Att teckna ramavtal där inte samtliga avtalsvillkor är fastställda med minst tre leverantörer. Avrop skall ske genom att ramavtalsleverantörerna inbjuds att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som angetts för detta i ramavtalet, s k förnyad konkurrensutsättning.

Valet av metod skall framgå av förfrågningsunderlaget och tillämpas under såväl upphandlingens genomförande som under den efterföljande avtalsperioden. Det är sålunda inte tillåtet att vid avrop tillämpa annat förfarande än vad som följer av den metod som valdes då ramavtalsupphandlingen påbörjades.

För dotterbolaget Krafteringen Service AB är försörjningslagen den lag som skall tillämpas.

Upphandlingsprocessen kan åskådliggöras så här:



## 2.2 Koncernens riktlinjer för upphandling

Som komplement till upphandlingslagstiftningen finns koncernövergripande riktlinjer med fokus på upphandling. Riktlinjerna är godkända av koncernchefen för Lunds Energikoncern den 22 april 2008 och är därmed uppdaterade med de nya reglerna.

Koncernens behov och mål skall vara styrande för all upphandling, så att varor och tjänster får rätt kvalitet till den kostnad som långsiktigt mest ekonomisk fördelaktig, inom ramen för gällande bestämmelser.

Upphandlingar skall präglas av affärsmässighet, konkurrens och objektivitet.



I riktlinjerna är det angivet vem som är ansvarig för bolagets upphandlingar. Enligt riktlinjerna har VD ett övergripande ansvar, men VD kan delegera upphandlingsansvaret.

Det framgår vidare att varje bolag bör ha en upphandlingsansvarig.

Organisatoriskt är det koncernstab/Upphandling som har ansvar för att:

- vara koncernens funktion för upphandlingar,
- samordna och genomföra koncerngemensamma upphandlingar,
- följa upp och kontrollera koncernens upphandlingar,
- tillhandahålla stöd för specifika upphandlingar,
- erbjuda information och utbildning i upphandlingsfrågor,
- ansvara för koncernens ramavtal,
- vara systemansvarig för koncernens upphandlingsstöd

Under 2008 har koncernen infört ett nytt webbaserat upphandlingssystem, OPIC tendsign, vilket är ett system som även Lunds kommun tillämpar. I systemet sker alla de processer som är kopplade till upphandling såsom framtagande av förfrågningsmaterial, utvärdering av anbud samt avtalskonstruktion osv.

Enligt riktlinjerna får direktupphandling ske om ett av två villkor är uppfyllda:

- kontraktets värde är lågt;
- det finns synnerliga skäl såsom brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses.

Det är den upphandlade enheten som själv bestämmer vad som lågt värde. Koncernen har dock fastställt att beloppsgränsen för direktupphandlingar tills vidare är 600 000 kronor.

I övrigt innehåller riktlinjer föreskrifter om anbudsöppning, annonsering, förfrågningsmaterial, utvärdering samt tilldelningsbeslut.

Riktlinjerna innehåller också en instruktion om att all upphandling skall vara miljöanpassad.

## 2.2.1 Vår bedömning

Policy- och rutinbeskrivningar för upphandlingar bedöms som tydlig bl a när det gäller ansvarsfrågan. Det är också positivt att riktlinjerna har ett miljöavsnitt istället för att hänvisa till ett annat dokument om miljöriktlinjer.

Vi är dock mer tveksamma till skrivningarna kring direktupphandling. Vår tveksamhet berör dels att det är den upphandlade enheten som själv bestämmer vad som är lågt värde samtidigt som det finns en beloppsgräns på 600 000 kr, vilket vi bedömer ger dubbla

budskap om vad som gäller, dels att beloppet är utskrivet i kronor. Vi bedömer att det vore mer praktiskt att fastställa beloppet i antal prisbasbelopp, vilket leder en årlig justering av tillämpningen.<sup>2</sup>

## 3 Granskade upphandlingar

### 3.1 Upphandling av Drift och förvaltning av Öppet stadsnät

Upphandlingen syfte är att finna en driftspartner till Krafringen Service AB med ansvar för den operativa driften av ett stadsnät/kommunikationsnät för företag och privatpersoner. I partnerskapet ingår även att agera strategiskt bollplank åt Krafringen Service AB.

Upphandlingen är en urvalsupphandling och annonseras genom OPIC tendsign. Eftersom det webbaserade upphandlingssystemet precis hade börjat användas sker upphandlingsprocessen både genom detta system elektroniskt och mer manuellt.

Fem leverantörer tog ut ansökan om att få lämna anbud/intresseanmälan (urvalsupphandling). Fyra leverantörer lämnade ansökan. Samtliga erbjöds lämna anbud (kvalificering), varav tre leverantörer valde att lämna anbud.

Av frågningsmaterialet framgår att utvärderingen av anbuderna kommer att ske genom en bedömning som baseras på en rangordning av faktorer enligt följande:

1. Anbudspris
2. Organisation med relevanta referenser
3. Genomförandebeskrivning av det löpande åtagandet
4. Genomförandebeskrivning av etableringsprojekt

Som en bilaga till frågningsmaterialet återfinns en miljögranskning där leverantören uppmanas lämna olika miljöuppgifter om de t ex har ett certifierat miljöledningssystem osv.

Vid utvärderingen tillämpas en poängskala från 1-5 för varje kriterium, där den lägsta poängen är 1 och den högsta är 5. Utvärderingen av ”Anbudspris” beräknas på anbudspris. Den anbudsgivare som erbjuder lägst pris får 5 poäng, övriga anbud får poäng relaterat till skillnaden till lägsta pris.

---

<sup>2</sup> Lunds Energikoncern AB anser inte att det ges dubbla budskap. De anser i övrigt att det inte finns anledning till att fastställa upphandlingsvärdena till basbelopp. Koncernen kommer att i sina nya riktlinjer för 2009 att sänka gränsen.

Anbudsöppningsprotokoll har upprättats och anger vilka som varit närvarande. Protokollet är undertecknat av två personer. Anbudsöppningen skedde fyra dagar efter anbudstiden gick ut.

Kvalificeringsfasen, dvs genomgång har gjorts om lämnade anbud uppfyller skall-kraven i förfrågningsmaterialet, har inte dokumenterats i det material som vi har haft tillgång till.

Det finns ett tilldelningsbeslut och utvärderingsresultat. Något avtal har ännu inte slutits med leverantör.<sup>3</sup>

### 3.1.1 Vår bedömning

Upphandlingen bedöms vara i enlighet med försörjningslagen och till stora delar av de koncernövergripande riktlinjerna för upphandling.

Av förfrågningsmaterialet framgår det inte om det är det anbud som är det *ekonomiskt mest fördelaktiga* för den upphandlade enheten eller det anbud som har *lägsta pris* som gäller som avgör upphandlingen. Det innebär att utan vikter, men med rangordning av faktorer som i denna upphandling, tar upphandlaren störst hänsyn till totalpoängen av samtliga faktorer utan att koppla det till det ekonomiskt mest fördelaktiga eller lägsta priset. Om anbudslämnarna får lika poäng skall den leverantör som har högst poäng på den faktor som står först i rangordning vinna anbudet.

Enligt försörjningslagen skall utvärderingskriterierna viktas inbördes. Om det enligt den upphandlade enheten inte är möjligt att ange viktningen av de olika kriterierna, skall dessa anges i en fallande prioriteringsordning.

Vi bedömer att upphandlingen hade kunnat viktas, istället för den rangordning som gjorts och därmed möjliggjort en mer adekvat utvärderingsmodell.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Avtal hade inte upprättats när vi genomförde granskningen i mitten av december 2008. Enligt uppgifter från Lunds Energikoncern AB har avtal slutits med leverantör den 30 december 2008. Förseningen i kontraktskrivningen beror på att leverantören har bytt kundansvarig flera gånger under perioden.

<sup>4</sup> Lunds Energikoncern AB har efter sakgranskning valt att kommentera att de inte delar vår bedömning. ”Det är möjligt att den slutliga utvärderingen inte exakt stämmer med förfrågningsmaterialet. Men enligt vår bedömning hade resultatet blivit detsamma”. De anser i övrigt att detta var ett undantagsfall och de brukar i vanliga fall använda sig av viktningssmodeller.

Vi bedömer att upphandlingen brister i och med att de koncernövergripande riktlinjer för upphandling påtalar att miljöhänsynen skall vägas in i utvärderingen, vilken den inte gör i den aktuella upphandlingen. Det framgår inte heller med önskad tydlighet varför viss certifiering har valts. Utifrån de anbud som inkommit preciserar leverantörerna istället vad de gör för miljön i stort t ex uppmanar sina anställda att åka kollektivt osv.

Även i de tidigare koncernövergripande riktlinjer för upphandling som antogs den 31 maj 2006 ingår miljökraven.<sup>5</sup>

## 3.2 Pågående upphandling – Elmateriel 2009-2010

Upphandlingen avser ett ramavtal med löpande beställningar upp till två prisbasbelopp. Den uppskattade volymen är beräknad till 3,5 mnkr, vilket är under tröskelvärdet. Upphandlingen syftar till att säkerställa förråds- och projektleveranser av elmateriel inklusive kabel.

Av förfrågningsmaterialet framgår att leverantören skall inkomma med presentation av miljögranskning. Miljökraven utgör också ett skall-krav i förfrågningsunderlaget.

Utvärderingen av inkomna anbud sker genom det anbud som är det totalekonomiskt mest fördelaktiga när samtliga andra omständigheter tagits i beaktande.

För varje utvärderingskriterium anges en viktprocent som avspeglar den betydelse Krafringen Service AB tillmäter respektive kriterium.

Den anbudsgivare som erbjuder lägst pris erhåller 5 poäng. Övriga anbudsgivare får poäng relaterad till skillnaden mot lägsta pris.

För övriga utvärderingskriterier görs en bedömning av anbudsgivarens svar och sätter poäng efter en poängskala från 1-5, där den lägsta poängen är 1 och den högsta är därmed 5.

Viktningen sker enligt följande:

- Pris 70 procent
- Leveranstid 20 procent
- Miljö 10 procent

---

<sup>5</sup> Lunds Energikoncern AB har kommenterat detta i sin sakgranskning att de har bedömt att driftsövervakning ett IT-nät inte når upp till kravet "liten miljöpåverkan" och att miljökravet för denna upphandling inte har någon större betydelse.

Sedan följer en precisering av leveranstid där betyget 3 avser leverans senast nästa arbetsdag senast kl. 14.00. Högst betyg får den som kan leverera om beställningen sker senast kl. 16.00.

Även miljökriterierna har en precisering där högsta betyg får den leverantör som har en viss certifiering och sen ett sjunkande betyg till den leverantör som inte har något miljöledningssystem.

Något anbudsöppningsprotokoll har inte upprättats när denna granskning ägde rum.<sup>6</sup>

### **3.2.1 Vår bedömning**

Denna upphandling har ett bra förfrågningsmaterial och en mer tydlig struktur på utvärderingsverktyget. Upphandlingen uppfyller såväl gällande lagstiftning som koncernövergripande riktlinjer för upphandling. Denna upphandling sker under tröskelvärdet, men är den upphandlade enheten osäker på upphandlingsvärde skall upphandlingen ske enligt de regler som avser över tröskelvärdena.<sup>7</sup>

Miljöhänsynen lyfts också fram såväl i det övergripande förfrågningsmaterialet som i utvärderingsverktyget utifrån de riktlinjer som gäller för koncernen.

---

<sup>6</sup> Utvärderingen av denna upphandling beräknas vara klar under vecka 3 2009.

<sup>7</sup> Lunds Energikoncern AB anser att det totala upphandlingsvärdet kommer att understiga tröskelvärdet.