

Falu kommun, kommunens revisorer

Falu Energi & Vatten AB
Falunät AB

Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

2016-12-19

Granskning av upphandling och inköp vid Falu Energi & Vatten AB med dotterbolag

KPMG har av revisorerna i Falu kommun och valda lekmannarevisorer i berörda bolag fått i uppdrag att granska Falu Energi & Vatten AB med dotterbolags arbete med intern kontroll i samband med upphandling och inköp. Syftet med granskningen var att bedöma om bolagen har en intern kontroll där upphandling och inköp kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Det ingick även att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att avsiktliga fel inte kan förekomma inom bolagen samt om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för förtroendeskadligt ageranden i samband med inköp och upphandlingar.

I granskningen ingick dessutom att besvara frågeställningen om det är förenligt med den kommunala kompetensen, för ett kommunalt bolag, att ställa i ordning en fungerande fastighet för så kallade serverhallar och om ett kommunalt bolag kan vara delägare i en sådan verksamhet tillsammans med privata aktörer.

I granskningsrapporten beskrivs områden som fungerar väl och områden som kan utvecklas. I den bifogade granskningsrapporten lämnas även förbättringsförslag som vi rekommenderar att bolagen beaktar. Rapportens slutsatser om serverhallen och styrelsens beredning av ärendet ser vi som problematisk i kommande ansvarsprövning.

Falu kommuns revisorer och valda lekmannarevisorer begär att styrelserna för Falu Energi & Vatten AB och Falunät AB yttrar sig över bifogad granskningsrapport senast den 10 mars 2017.

För Falu kommuns revisorer

Lars Lundh
Lekmannarevisor

Sören Norlander
Lekmannarevisor



cutting through complexity™

Falu kommun

Upphandling och inköp Falu Energi och Vatten AB med dotterbolag

Lekmannarevisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2016-12-19
Antal sidor: 23

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	3
2.3	Avgränsning	3
2.4	Ansvarig styrelse	3
2.5	Revisionskriterier och metod	4
3.	Iakttagelser	6
3.1	Kontrollmiljö	6
3.2	Riskvärdering	10
3.3	Kontrollaktiviteter	11
3.4	Kommunikation och information	14
3.5	Tillsyn	14
3.6	Dataanalys	15
3.7	Den kommunala kompetensen avseende serverhall	19

1. Sammanfattning

KPMG har av revisorerna i Falu kommun och lekmannarevisorerna i berörda bolag fått i uppdrag att granska Falu Energi och Vattens (FEV) arbete med intern kontroll i samband med upphandling och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om FEV har en intern kontroll, där upphandling och inköp kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Det ingår även att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att avsiktliga fel inte kan förekomma inom bolagen samt om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för förtroendeskadligt ageranden i samband med inköp och upphandlingar.

I granskningen ingår dessutom att besvara frågeställningen om det är förenligt med den kommunala kompetensen, för ett kommunalt bolag, att ställa iordning en fungerande fastighet för så kallade serverhallar och om ett kommunalt bolag kan vara delägare i en sådan verksamhet tillsammans med privata aktörer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Våra iakttagelser och bedömning

Bolagen arbetar på flera vis och inom olika områden aktivt med att förhindra avsiktliga fel eller förtroendeskadligt agerande i samband med inköp och upphandlingar. För att ytterligare stärka styrelsens möjligheter att följa och leda verksamheten föreslår vi att en så kallad internkontrollplan antas. Genom att en internkontrollplan antas kommer styrelsen att få besluta om en årlig granskningsplan över den interna kontrollen som ska bygga på en risk- och väsentlighetsanalys. Bolagens ägare Falu kommun arbetar redan idag enligt vårt förslag

Vi rekommenderar att styrelsen för respektive FEV och dotterbolag Falu Elnät AB beslutar om att lyfta upp inköspolicyn för ett nytt beslut (då en tidigare version av nuvarande policy beslutades år 2009) samt även policyn avseende mutor och bestickning (då en tidigare version av nuvarande policy beslutades år 2011). Det är även viktigt att korrekta gränsvärden anges i riktlinjer för direktupphandling och att det i inköspolicyn anges under vilka förutsättningar som upphandling ska ske enligt LOU. Medarbetare bör även framöver systematiskt informeras om riktlinjer inom området inklusive, var information finns avseende gränsdragning samt vart man vänder sig om man misstänker något som inte är tillbörligt.

Vi anser att det är viktigt att koncernen utvecklar ett kontrollsystem som säkerställer kvaliteten i den löpande uppföljningen ur ett uppföljningsperspektiv. Vi rekommenderar att FEV med dotterbolag genomför en dokumenterad riskanalys avseende upphandling, inköp, korruption samt förtroendeskadliga ageranden. Riskanalysen bör utformas tillsammans med bolagens styrelse samt att styrelsen väljer utifrån vilka risker som en intern kontrollplan ska tas fram inom områdena. Vi rekommenderar att den interna kontrollplanen inkluderar kontroller avseende om upprättade riktlinjer samt policydokument inom området efterlevs. Exempel på kontroller avser inköp, attestering, upphandling, förekomst av direktupphandling, dokumentation av direktupphandlingar, system för att kontrollera förekomst av direktupphandling samt huruvida upphandlade avtal efterlevs. Vidare bör ett system upprättas för att informera kommunstyrelsen om koncernens arbete inom området.

Utifrån genomförd dataanalys anser vi det är viktigt att koncernen även fortsättningsvis arbetar aktivt med att upphandlingslagstiftningen efterlevs, kontroller sker av koncernens leverantörers

ekonomiska ställning (i enlighet med den rutin som är under införande) samt att leverantörsregister och avtalsregister ses över årligen för att säkerställa att de är fullständiga och aktuella.

I frågan om det är förenligt med den kommunala kompetensen, för ett kommunalt bolag, att ställa i ordning en fungerande fastighet för så kallade serverhallar och om ett kommunalt bolag kan vara delägare i en sådan verksamhet tillsammans med privata aktörer anser vi att den juridiska prövningen/beredningen av den kommunala kompetensen var undermålig. Vår bedömning är att det tilltänkta bolaget som skulle ägas tillsammans med privata aktörer och drivas i vinstsyfte strider mot kommunallagens bestämmelser. Vår uppfattning är att om projektet skulle ha prövats rättsligt, skulle utgången bli att projektet skulle ha bedömts som otillåtet enligt kommunallagens bestämmelser och därmed olagligt.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

KPMG har av revisorerna i Falu kommun och lekmannarevisorerna i berörda bolag¹, fått i uppdrag att granska Falu Energi och Vattens ("FEV") arbete med intern kontroll i samband med upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016. I uppdraget ingår även att besvara frågeställningen om det är förenligt med den kommunala kompetensen, för ett kommunalt bolag, att ställa i ordning en fungerande fastighet för så kallade serverhallar och om ett kommunalt bolag kan vara delägare i en sådan verksamhet tillsammans med privata aktörer.

Offentlig sektor arbetar i öppenhet och transparens på uppdrag av medborgarna. Som verksam inom den offentliga sektorn medföljer ett särskilt ansvar att bekämpa oegentligheter och andra former av förtroendeskadligt ageranden. Därtill ska även upprätthållas kraven på saklighet och opartiskhet. Att offentliga verksamheter har ett fungerande skydd mot förtroendeskadliga ageranden är viktigt för allmänhetens förtroende som helhet men också för den enskilda kommunen.

KPMG har noterat att förtroendeskadliga ageranden ofta har en bakgrund i upphandlings och/eller inköpsituationen. Otillåtna direktupphandlingar är oftast ett första steg där möjligheter sedan öppnas för icke tillåtna åtgärder. Genom otillåtna direktupphandlingar bortfaller också den kontroll som görs av företag innan avtal upprättas. Utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv gör vi bedömningen att den interna kontrollen utgör en viktig förutsättning för att säkerställa att händelser av denna art inte förekommer bland bolaget och dotterbolagen.

God intern kontroll är väsentlig för att säkerställa att bolagets mål inom upphandling och inköp uppnås. Om system och rutiner för den interna kontrollen är otillräckliga finns en risk för att styrelsen inte uppnår målen. Falu kommuns revisorer och bolagets lekmannarevisorer bedömer att denna risk inte är försumbar.

¹ Falu Energi och Vatten med dotterbolag.

2.2 Syfte

Projektets syfte är att granska om FEV med dotterbolag kan sägas ha en intern kontroll så att upphandling och inköp kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt. I projektet ingår att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att avsiktliga fel inte kan förekomma inom bolagen samt om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för förtroendskadligt agerande i samband med inköp och upphandlingar.

Projektets mål avseende granskningen är att kartlägga och bedöma:

- Vilken kontrollmiljö verkar man i? Vilken styrning och vilka kontroller finns inom bolagen? Interna och externa regler och krav?
- Vilka krav har kommunen via sitt ägardirektiv och policys ställt på styrelsen avseende den interna kontrollen? Vilken uppföljning och återrapportering görs till kommunstyrelsen?
- Genomförs riskanalyser? Vilka riskbedömningar finns för att förtroendskadligt ageranden kan förekomma?
- Hur återspeglas analysresultatet i upprättade internkontrollplaner?
- Upprättas rutiner och styrning för att fel ska upptäckas, åtgärdas och förebyggas? Var i bolagens organisation kan dessa återfinnas?
- Vilka kontroller sker i redovisningssystemen för att motverka oavsiktliga likaväl som avsiktliga fel?
- På vilket sätt kommuniceras relevant information mellan ledning och medarbetare? Hur rapporteras inträffade händelser och hur drar man erfarenhet av dessa?
- Sammantaget ställer vi frågan om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig?
- I uppdraget ingår även att besvara frågeställningen om det är förenligt med den kommunala kompetensen, för ett kommunalt bolag, att ställa iordning en fungerande fastighet för så kallade serverhallar och om ett kommunalt bolag kan vara delägare i en sådan verksamhet tillsammans med privata aktörer.

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar FEV med dotterbolag. FEV har två dotterbolag. Falu Elnät AB och Falu Kraft AB. FEV och Borlänge Energi AB har även bildat två bolag; Lennheden Vatten och Grundledningen. Lennheden Vatten och Grundledningen har inte ingått i granskningen.

2.4 Ansvarig styrelse

Granskningen avser FEV:s styrelse men även kommunstyrelsen, som enligt kommunallagen har en sammanhållande uppgift för det interna kontrollsystemet genom sin uppsiktsplikt.

2.5 Revisionskriterier och metod

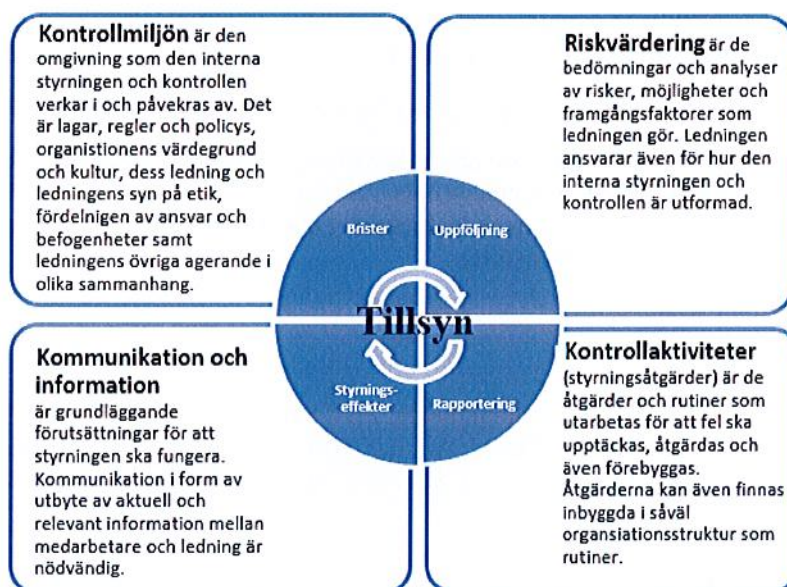
Vad gäller intern kontroll anges följande i kommunallagen;

KL, 6 kap, 7 §

"Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan, (ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse m.m.). Lag (1999:621)".

Kommunalrätten ger kommunstyrelsen en särställning bland nämnderna genom att styrelsen har tilldelats en ledande samt samordnande roll. Den interna kontrollen är viktig att utgå från då den är ett medel för ledningens kontroll av att verksamheten efterlever lagar, förordningar och riktlinjer. Intern kontroll är en process vilken styrelsen/nämnden, ledningen och annan personal skaffar sig rimlig säkerhet för att målen uppnås, och som påverkas av hur man agerar i vad man säger samt utför.

I våra bedömningar har vi utgått från COSO-modellens² beståndsdelar. Av modellen nedan framgår en beskrivning av COSO-modellens respektive delområden. Tillsynen (övervakning) innebär uppföljning med rapportering om styrningens effekter på verksamheten. Detta bör ske regelbundet



² COSO-modellen har utvecklats av The Committee of Sponsoring Organizations of the Threadway Commission, (COSO), i början av 90-talet. Kommissionen inrättades som en reaktion på den ökade oron för de ekonomiska, moraliska och sociala konsekvenserna av oegentligheter och korruption. Modellen hade som syfte att presentera en referensram för intern styrning och kontroll som skulle kunna uppnå en vid acceptans och vara tillämpbar på olika organ oavsett associationsform.

bl.a. för att ledningen ska kunna anpassa styrningen och kontrollen till uppkomna aktuella risksituationer. Rutinerna siktar i detta sammanhang främst till att rapportera brister i den interna styrningen och kontrollen för att utan fördröjning kunna göra korrigeringar.

Viktiga delar att ta hänsyn till när vi bedömer hantering av upphandlingar och inköp är efterlevnaden av lag om offentlig upphandling i försörjningssektorn ("LUF"), lagen om offentlig upphandling ("LOU") samt brottsbalkens regler.

Enligt 20 kap. 2§ brottsbalken döms arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han avslutat densamma. Enligt 17 kap. 7§ brottsbalken döms den som till arbets- eller uppdragstagare lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen, till bestickning eller fängelse i högst två år.

Granskningens genomförande

Granskningen har skett genom;

- Dokumentstudier av relevanta handlingar,
- Intervjuer med berörda tjänstemän i bolaget samt
- Dataanalys.

För att följa upp bolagens hantering av upphandlingar och inköp har analys av redovisningens huvudbok och leverantörsreskontra skett. För innevarande räkenskapsår har vi inhämtat huvudbokstransaktioner, leverantörsreskontra och avtalsregister för FEV och Falu Elnät AB. Med utgångspunkt i leverantörsreskontran har analyser gjorts för att identifiera inköp där vi kan misstänka att gällande avtal och regler för upphandling frångåtts helt eller delvis.

Vi har kartlagt, bedömt omfattningen och kvaliteten av de rutiner och kontroller som bolaget etablerat för att minska risken för att avsiktliga fel kan inträffa i samband med upphandlingar och inköp. Det är bolagets redovisade material som varit utgångspunkt för granskningen.

Intervjuer har skett med VD, ekonomichef, inköpschef och inköpare i FEV (samt för koncernen).

Analys och bedömning har skett utifrån ett sammanvägt intryck från intervjuer, genomförd dataanalys samt mot bakgrund av erhållen dokumentation.

Granskningen har utförts av Lina Olsson, Certifierad kommunal yrkesrevisor, Lars Anteskog, dataanalysspecialist samt Magnus Larsson, Certifierad kommunal yrkesrevisor och kundansvarig.

Rapporten har faktagranskats av VD, ekonomichef och inköpsansvarig.

3. Iakttagelser

FEV ansvarar för el, elnät, fjärrvärme, fjärrkyla, kraftproduktion, stadsnät, återvinning samt vatten och avlopp i Falu kommun. FEV har två dotterbolag. Falu Elnät och Falu Kraft. FEV och Borlänge Energi AB har även bildat två bolag; Lennheden Vatten och Grundledningen. Dessa bolag ska svara för kommunernas dricksvattenförsörjning och drift av den gemensamma fjärrvärmeledningen. Lennheden Vatten och Grundledningen har inte ingått i granskningen.

De bolag som ingår i granskningen är FEV, Falu Elnät AB och Falu Kraft AB. Falu Kraft AB har inte några anställda i bolaget. Det har under granskningen uppgivits att det finns en intention att Falu Kraft ska upphöra och dess verksamhetsområden istället ingå i FEV. Bolagen har en gemensam koncernledning, men olika styrelser.

3.1 Kontrollmiljö

I kommunstyrelsens reglemente, antaget 2014-09-18, anges att kommunstyrelsen är centralt upphandlingsorgan vad gäller ingående av ramavtal för samtliga styrelser/nämnder. Gemensamma nämnden med säte i Ludvika ansvarar för upphandlingar enligt särskilt reglemente och överenskommelse. Vidare anges att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag, som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i. Detta främst vad gäller ändamål, ekonomi, övriga ägarfrågor och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

FEV med dotterbolag har inte några riktlinjer för intern kontroll. Falu kommun har ett reglemente avseende intern kontroll. I reglementet anges att kommunstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen. Det har under granskningen uppgivits att bolaget inte har ombetts eller delgivit någon specifik information avseende intern kontroll till kommunstyrelsen. Möten med kommunledningen sker fyra gånger per år och VD informerar då om verksamheten. VD för FEV och Falu Elnät AB träffar vid dessa möten kommunalråd, kommundirektör och ekonomidirektör.

Ägardirektiv för Falu Energi & Vatten Aktiebolag är godkända av kommunfullmäktige 2006-12-14, reviderade 2014-06-12 och har antagits vid årsstämma 2016-05-19. Ägardirektiv för Falu Elnät AB har godkänts av fullmäktige 2006-12-14 och antagits vid årsstämman 2014-05-21. Ägardirektiv för Falu Kraft AB har godkänts av kommunfullmäktige 2009-12-10 och antagits vid årsstämma 2010-02-10. I ägardirektiven anges att i kommunstyrelsens reglemente har kommunfullmäktige delegerat till kommunstyrelsen att handa kommunens ägarfunktion med undantag för ärenden som ska beslutas av fullmäktige.

I ägardirektiven anges ändamålet med bolagens respektive verksamhet. Vad gäller FEV anges att bolaget ska styras med hänsyn till miljö och samhällsenlig ekonomisk nytta på affärsmässiga grunder för att aktivt påverka utvecklingen av Faluns energiförsörjning, avfallshantering, vattenförsörjning/avloppshantering genom ett antal olika faktorer som vidare specificeras i ägardirektivet.

I ägardirektiven anges att bolagen står i sin verksamhet under kommunstyrelsens uppsikt och har att följa av kommunfullmäktige och av kommunstyrelsen, med stöd av delegation, utfärdade direktiv. Bolagens verksamhet och bolagens förhållande till kommunen uppgavs regleras genom;

- Falu Kommuns företagspolicy,
- Bolagsordning,
- Kommunstyrelsens reglemente,
- Av fullmäktige och av kommunstyrelsen särskilda direktiv,
- Förekommande avtal mellan kommunen och bolaget.

Vidare anges att kommunstyrelsen utövar kommunens ägarfunktion över bolaget i de avseenden som anges i kommunstyrelsens reglemente och kommunens företagspolicy. I företagspolicyn anges att kommunstyrelsen åläggs i 6 kap 1 § kommunallagen att ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i de kommunala företagen. I denna tillsyn ligger i första hand att följa de kommunala företagens ekonomiska utveckling men också att följa hur företagen tillgodoser det kommunala ändamålet med verksamheten och övriga direktiv som uppställts för verksamheten. Vi noterar att kommunens företagspolicy är daterad 2004-03-11. Det förefaller inte vara ett levande dokument.

I ägardirektiven anges vidare att lagen om offentlig upphandling är tillämplig på de kommunala bolagen. Bolagen ska sträva efter att nå upphandlingsfördelar i samarbete med kommunen.

Styrdokument med inriktning att motverka oegentligheter

Inköspolicy – Styrelsen har fastställt en inköspolicy 2009-03-13. Inköspolicyn har uppdaterats sedan dess och nuvarande inköspolicy har uppdaterats 2016-03-08. Inköspolicyn avser FEV med tillhörande dotterbolag Falu Elnät AB. Falu Kraft AB anges inte omfattas av policyn.³ I inköspolicyn anges att policyn fastställs av styrelse och ansvarig för policyn är VD. Inköpschef ansvarar för att årligen uppdatera direktupphandlingsgränsen, tröskelvärden och prisbasbeloppet. Affärsområdeschefer och avdelningschefer ansvarar för att upphandlingar/inköp genomförs enligt policyn. Varje medarbetare anges ansvara för att känna till policyn och agera därefter. Vidare anges att koncernen ska tillämpa lag (2007:1092) med vid varje tidpunkt beslutade ändringar, om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), för all verksamhet.⁴ Vidare framgår även information om t.ex. direktupphandling, ramavtal, standardavtal, generella krav, statistik, beslut om upphandling, fullmakter och dokumentation, avtalsdatabas, mutor och bestickning samt jäv.

Vad gäller mutor och bestickning anges att inom koncernen ska alla, uppträda på så sätt att deras oberoende inte kan ifrågasättas. Alla som deltar i upphandlingsprocessen ska vara neutrala mot leverantörer och vara ytterst försiktiga vad gäller alla typer av gåvor /events. Hänvisning finns även till policyn mot mutor och andra oegentligheter. Exempel på jäv framgår även i policyn.

³ Orsaken till detta har under granskningen uppgivits vara att ett beslut fattats om att inte tillämpa LUF för Falu Kraft AB. Hänvisning har i beslutet skett till Kommissionens beslut (2007/707/EG) om medgivande av undantag när det gäller produktion och försäljning av el i Sverige.

⁴ Det har under granskningen framkommit att upphandling även sker utifrån LOU då upphandlingen avser FEV samt exempelvis områden avseende återvinning och avfall.

Policy mot mutor och andra oegentligheter – Styrelsen har fastställt en policy om mutor och andra oegentligheter 2011-09-23. Policyn har uppdaterats sedan dess och nuvarande policy är daterad 2014-01-22. I policyn finns information om syfte, omfattning, ansvar och en beskrivning avseende mutor samt otillåtna förmåner. Policyn anges gälla för alla vid FEV- styrelsemedlemmar, anställda och kontraktsanställda. VD anges ansvara för policyn, alla anställda på FEV ansvarar för att ta del av och att följa policyn. I övrigt anges ett antal situationer som ska behandlas med stor försiktighet. Vidare sker hänvisning till Institutet Mot Mutors regler om kontakt- och relationsfrämjande förmåner i affärsverksamhet.

Det anges även i policyn att alla medarbetare ska tacka nej till otillåtna förmåner. Vidare framgår att under pågående förhandlingar eller pågående upphandlingar bör medarbetare hos FEV inte acceptera några inbjudningar till aktiviteter tillsammans med leverantörer eller entreprenörer. Vid osäkerhet om vad som anses godkänt, ska närmaste chef informeras. Då kan också beslut tas huruvida FEV ska stå för vissa av de kostnader t.ex. en studieresa, kan medföra för att det inte ska betraktas som muta. I policyn framgår det att bryta mot det som beskrivits som otillåtet, kan medföra rättsliga efterspel samt att anställningen ifrågasätts.

Attestinstruktion - har fastställts av styrelsen 2016-05-19. Syftet med attestinstruktionen anges vara att säkerställa att genomförda inköp och beställningar är korrekta samt att affärshändelsen har skett i överensstämmelse med de instruktioner som finns. FEV med dotterbolagen Falu Elnät och Falu Kraft anges omfattas av instruktionen. Attestinstruktionen fastställs av styrelsen. Det har under granskningen uppgivits att styrelsen fastställer denna en gång per år. VD anges vara ansvarig för instruktionen och ekonomichefen ansvarar för att uppdatera attestinstruktionen vid behov.

Internt upprättade dokument

Riktlinjer för direktupphandling – internt upprättat dokument gällande från 2014-11-12. I riktlinjerna finns information om syfte, omfattning, ansvar, när en direktupphandling får göras, samordning av direktupphandlingar, vem som får göra en direktupphandling samt dokumentation.

Blankett för dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kr – rutin och instruktion – gällande från 2014-11-12.

Standardbestämmelser vid upphandling – gällande från 2009-02-17.

Försäkringskrav vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader – Rutin och instruktion – Gällande från 2009-08-27

Policy bisyssla – är ett internt upprättat dokument daterat 2013-01-16. Policyn avser syfte, omfattning, ansvar samt en beskrivning med information om bisysslor. Vidare finns även en blankett upprättad för anmälan av bisyssla.

Organisationen för upphandling

Bolagen har två medarbetare som arbetar med upphandling, en inköpschef och en inköpare. Inköpsenheten är en del av ekonomiavdelningen som består av totalt 10 personer. Det har under granskningen vidare uppgivits att under hösten kommer 20 procent av en heltidstjänst från

ekonomiavdelningen avsätts för att genomföra kontroller avseende exempelvis leverantörernas ekonomiska ställning. Avsikten är att genomföra dessa kontroller två gånger per år.

Inköpsavdelningen har det övergripande ansvaret för upphandlingar och genomför upphandlingar för FEV med dotterbolag alternativt endast upphandlingar avseende FEN. I inköspolicyn anges att inköpsavdelningen i god tid före behovet ska bli informerade och därefter vara med i hela upphandlingsprocessen oavsett om värdet är under eller över tröskelvärdet.

Koncernen har en avtalslista med information om gällande avtal för bolagen. Det är respektive affärsområdeschef som har budgeten för inköpet. Inköpsavdelningen stämmer av det löpande behovet av att genomföra upphandlingar två gånger per år. Avstämning sker utifrån en avtalslista och när dessa avtal löper ut. Utifrån detta sammanställs en upphandlingsplan. Upphandlingsplanen uppdateras och avstämning sker två gånger per år. Vid upphandling tecknas ofta avtal för FEV ink. dotterbolag.

Deltagande i upphandlingar med organisationer, såsom inköpscentraler, har under granskningen uppgivits ske i mindre omfattning. Bolaget kan vara part i avtal som upphandlas av andra organisationer exempelvis Värmek och SKL Kommentus inköpscentral. Bolagen har även ett samarbete avseende upphandling med Borlänge Energi AB. Några få upphandlingar genomförs även i samarbete med upphandlingscentralen i Ludvika. Inköpsenheten får en lista med upphandlingar från upphandlingscentralen i Ludvika varje år om vilka upphandlingar som planeras att genomföras under året. Bolagen har sedermera möjlighet att medverka i dessa.

Kommentarer

Vi anser det vara positivt att riktlinjer upprättats avseende inköp, upphandling, attestering, direktupphandling, mutor och bestickning samt bisyssla. Vi anser det även vara positivt att det i inköspolicyn framgår information avseende muta och bestickning samt jäv.

- Vi noterar att gränsvärden för när direktupphandling får genomföras inte är uppdaterade i riktlinjer för direktupphandling enligt värden för år 2016.
- Vi anser att det i inköspolicyn bör tydliggöras under vilka förutsättningar som upphandling ska ske enligt LOU.
- Vi rekommenderar att styrelsen för respektive FEV och FEN bör besluta om att anta den uppdaterade inköspolicyn (då en tidigare version av nuvarande policy beslutades år 2009) samt den uppdaterade policyn avseende mutor och bestickning (då en tidigare version av nuvarande policy beslutades år 2011).
- Vi noterar även att kommunens företagspolicy är daterad 2004 och inte förefaller vara ett levande dokument i kommunen.
- Vidare anser vi att kommunstyrelsen, i enlighet med beslutat reglemente avseende intern kontroll, ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i FEV med dotterbolag.

3.2 Riskvärdering

I Falu kommuns reglemente för intern kontroll anges att reglementet syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll, d.v.s. att de ska med en rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer, anvisningar mm.

Vidare anges att styrelsen/nämnden som grund för sin styrning ska genomföra riskbedömningar för sin verksamhet. Vad gäller kommunens kommunala bolag anges i reglementet att kommunstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen.

I samband med granskningen har vi tagit del av en riskanalys som skett i en elhandelspolicy för FEV, vilken avser att minimera risker i elaffären. I koncernens finanspolicy framgår även att det är viktigt med en god intern kontroll av finansverksamheten för att undvika att förluster uppstår p.g.a. felaktig hantering av betalningar, derivatransaktioner eller p.g.a. fel i IT-systemet. Med intern kontroll i finanspolicyn avses administration av löpande upplånings- och derivatavslut, handhavande av aktuell dokumentation och bokföring av aktuella affärer. En riskvärdering med inriktning mot granskningsområdet har dock inte skett eller dokumenterats dvs. avseende inköp, upphandling eller förtroendeskadliga ageranden i form av t.ex. oegentligheter.

Det har under granskningen uppgivits att exempel på otillbörliga ageranden som skett i kommunen avser den tidigare hanteringen av inköp från PEAB år 2011. Det har under granskningen uppgivits att koncernen inte har hanterat några inträffade fall av oegentligheter. Dock har otillbörliga ageranden lyfts med berörda, exempelvis avseende att lån har skett av koncernens fordon samt om allmänheten har återkopplat iakttagelser att bolagens tjänstebilar har kört för fort.

I policyn mot mutor och andra oegentligheter anges att medarbetare som misstänker att det förekommer allvarliga oegentligheter på arbetsplatsen i första hand ska prata med närmaste chef, VD eller styrelsen. En sådan anmälan kan ske anonymt. Skulle det av olika skäl inte vara möjligt kan den s.k. visselblåsarfunktionen användas. En beskrivning av hur visselblåsarfunktionen fungerar finns på intranätet och eventuella misstänkta oegentligheter kan delges via denna funktion.

Kommentarer

Vi anser det vara positivt att det i policyn mot mutor och andra oegentligheter framgår hur eventuella misstänkta oegentligheter ska rapporteras. Vi anser det även vara positivt att bolaget har tydliga riktlinjer via intranätet avseende hur eventuella misstänkta överträdelser eller oegentligheter ska anmälas. Det är viktigt att medarbetare känner till hur rapportering ska ske samt till vem rapportering ska ske. Det är även bra att bolaget har en visselblåsarfunktion, till vilken misstänkta överträdelser kan rapporteras. Det är även bra att information finns om att en anmälan kan ske anonymt.

- I informationen på intranätet avseende visseblåsarfunktionen anges att anmälan endast får gälla personer i ledande ställning samt nyckelpositioner. Vi bedömer att en översyn av vissa delar i funktionen kan ske för att bredda vilka som anmälan kan avse.
- Bolagen gör idag, enligt uppgift, inför varje enskild upphandling en riskanalys av den enskilda affären. Vi rekommenderar att FEV med dotterbolag genomför en dokumenterad riskanalys avseende upphandling, inköp, korruption samt förtroendeskadliga ageranden. Riskanalysen bör utformas tillsammans med bolagens styrelse samt att styrelsen väljer utifrån vilka risker som en intern kontrollplan ska tas fram inom områdena. Utifrån riskanalysen rekommenderar vi att styrelsen beslutar om en intern kontrollplan.

3.3 **Kontrollaktiviteter**

En intern kontrollplan har inte dokumenterats inom koncernen. Utifrån policydokument, enligt nedan, finns dock information om arbetet som skett inom inköps- och upphandlingsområdet.

Inköspolicyn

I inköspolicyn anges att inköpsavdelningen ansvarar för statistik för koncernens samtliga upphandlingar och till viss del även direktupphandlingar. Vi har tagit del av "Statistik för de upphandlingar/inköp vi har kännedom om under första halvan av 2016". Vi noterar av sammanställningen att direktupphandling utan föregående annonsering till antalet är den största andelen som genomförts under tidsperioden samt att inga upphandlingar över tröskelvärdet har annonserats. Tidigare har sammanställningen presenterats för FEVs ledningsgrupp två gånger per år. Ledningsgruppen bestod då av VD, ekonomichef, inköpschef och affärsområdeschefer. Numera har en organisationsförändring skett och inköpsansvarig medverkar inte längre i ledningsgruppen utan i en internstyrelse. Den består av inköpschef, tf. fjärrvärmechef och elnätschef. Möten sker ca. fyra gånger per år. Vid ledningsgruppsmöten har det under granskningen uppgivits att inköpschefen hade en egen punkt där information förmedlades om inköp såsom exempelvis behov av upphandling, köpbeteenden, regeländringar, nya avtal och statistik. Avsikten är att detta kommer att ske på liknande sätt i internstyrelsen.

I inköspolicyn finns beloppsgränser när det gäller att besluta om och fungera som ombud under upphandlingen och vid kontraktsskrivandet angivna. Det har under granskningen framkommit att dessa har varit gällande sedan år 2009. Där framgår att affärsområdeschef och avdelningschef har rätt att fatta beslut upp till 10 mkr, inom angivna budgetramar. Vidare framgår att VD har rätt att besluta om upphandlingar upp till 25 mkr, med information till styrelsens ordförande. Överstigande 25 mkr ska VD inhämta styrelsens godkännande. Vidare framgår att affärsområdeschef samt avdelningschef kan delegera inköpsrätten inom sitt affärsområde. Detta ska ske skriftligt. En sammanställning finns dock inte avseende till vilka som beslutanderätt delegerats samt inom vilka beloppsgränser. Inköp kan vidare besluta om upphandlingar av samtliga ramavtal då dessa inte garanterar några volymer och avropen hanteras av respektive affärsområde.

I inköspolicyn framgår att några generella krav alltid ska ställas, även vid direktupphandlingar, enligt följande;

- Stabil ekonomi, dvs. vara ajour med skatter och avgifter och ha en god ekonomi.
- Minimikrav avseende transporter och maskiner.

Det har under granskningen vidare uppgivits att kontroller sker av leverantörerna avseende stabil ekonomi i samband med genomförande av upphandling. Vid en eventuell förlängning av avtal förekommer det även att motsvarande kontroll sker. Inköpsenheten följer även cirka 5 leverantörer per år som är verksamma i extra riskutsatta branscher. Det har dock inte funnits kapacitet till att följa fler leverantörer. Se avsnitt 3.6 om kontroll av leverantörer för mer information.

I inköspolicyn anges att en direktupphandling som överstiger 100 000 kr alltid ska dokumenteras. Riktlinjer för direktupphandling ska tillämpas i möjlig omfattning samt framtagen blankett. Det har under granskningen uppgivits att dokumentationen av direktupphandlingen ska skickas till inköpsavdelningen, men att detta inte alltid efterlevs. Det har inte skett någon kontroll avseende i vilken utsträckning som dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med upprättade rutiner.

Riktlinjer för direktupphandling

I riktlinjer för direktupphandling anges att inköpschef fastställer riktlinjerna och affärsområdeschefer/avdelningschefer ansvarar för att riktlinjerna följs. Vidare anges att all personal inom koncernen får göra de direktupphandlingar som krävs för att kunna utföra sina arbetsuppgifter ändamålsenligt.

Vidare framgår i riktlinjer för direktupphandling att inköpsavdelningen årligen ska se över gjorda direktupphandlingar. Detta ska ske bl.a. genom att titta i ekonomisystemet och välja ut specifika konton. Om inköpsavdelningen anser att det föreligger krav på upphandling då värdena sammantaget för koncernen överstiger gällande direktupphandlingsvärden kommer detta tas upp på ledningsgruppsmöten för vidare hantering och beslut. Detta har under granskningen uppgivits ske i samband med statistiska uppföljningen avseende vilka upphandlingar som bolaget genomförs. Då en ny organisation bildats har endast ett möte skett under året i det nyligen bildade internstyrelsen. Ingen vidare information har sammanställts under år 2016, utöver den statistiska sammanställningen.

Attestinstruktion

Det har under granskningen uppgivits att styrelsen fastställer attestinstruktionen en gång per år. I övrigt sker tillfälliga delegeringar till andra medarbetare. Det anges även i instruktionen att delegering av attesträtt kan göras tillsvidare eller under en specifik tidsperiod. I attestinstruktionen anges att sakgranskaren konterar och godkänner att levererad vara/tjänst är mottagen/utförd, har rätt kvalitet som att kostnaden motsvarar vad som överenskommit med leverantören. Fakturan skickas sedan vidare för attest till attestberättigad för respektive kostnadsställe. Den attestberättigade godkänner att konteringen är rätt samt godkänner kostnaden. I attestinstruktionen anges att samtliga leverantörsfakturor alltid ska sakgranskas samt atteras av två olika personer, vilket är viktigt för den interna kontrollen. Det har under granskningen uppgivits att detta även är inlagt i bolagets ekonomisystem. För att betalning av faktura ska ske krävs att två olika personer godkänner fakturan i ekonomisystemet.

Vad gäller kontroller har det under granskningen uppgivits att extra kontroller exempelvis sker avseende kontot för representation. Vidare sker kontroller via ekonomisystemet på förekommen anledning, vid problem med avtalet eller vid avvikelser. Information sammanställs då, vilket diskuteras med berörda verksamheter.

Andra kontroller som uppges ske avser att inför varje uppdatering av upprättad upphandlingsplan sker en genomgång av volymer som handlats av leverantörer. Översyn sker då även av liknande konton för att se om inköp skett utom avtal. Det har under granskningen även uppgivits att koncernen har en ny rutin där samtliga fakturor över 100 000 exkl. moms går igenom en gång i månaden. Kontakt sker med den som är ansvarig för inköpet för en skriftlig dokumentation, vilken sparas under 12 mån för att därefter se om det finns "köp av samma slag" över direktupphandlingsgränserna och som då kräver upphandling. Det finns även en rutin där inköpsavdelningen går igenom alla nya leverantörer en gång i månaden och tittar på hur många köp som skett och vad som köpts. Där fångas upp om köp går utanför tecknande ramavtal och liksom om köp sker inom områden där avtal inte finns.

Samtliga anställda (som har tillgång till en dator) har tillträde till avtalslistan, som finns på intranätet. I avtalsdatabasen finns även direktupphandlade avtal.

Policy om bisyssla

I policyn om bisyssla anges att senast den 30 november varje år ska arbetstagaren på arbetsgivarens begäran lämna uppgifter om bisyssla på särskild blankett. Detta har under granskningen uppgivits efterlevas och ske via att blankett ska lämnas till personalavdelningen varje år. Kontroller mot leverantörsregister sker dock inte.

Kommentarer

- Vi rekommenderar att en intern kontrollplan upprättas utifrån en riskvärdering och att denna beslutas av styrelsen.
- Vi rekommenderar att den interna kontrollplanen inkluderar kontroller avseende om upprättade riktlinjer samt policydokument inom området efterlevs. Exempel på kontroller avser inköp, attestering, upphandling, förekomst av direktupphandling, dokumentation av direktupphandlingar, system för att kontrollera förekomst av direktupphandling samt huruvida upphandlade avtal efterlevs.
- Att man utvecklar ett kontrollsystem som säkerställer kvaliteten i den löpande uppföljningen ur ett uppföljningsperspektiv.
- Att en förteckning avseende vidaredelegering sammanställs elektroniskt via systemet. Det är även viktigt ur flera perspektiv att försöka limitera antal beställare samt medarbetare som genomför direktupphandlingar.
- Att avtalslistan uppdateras med information avseende huruvida det upphandlande avtalet slutits utifrån en direktupphandling.
- Att uppföljning av bisysslor gentemot leverantörsregistret implementeras.

3.4 Kommunikation och information

Bolaget har en Kommunikationsstrategi för Falu Energi & Vatten, vilket är ett internt upprättat dokument gällande från 2015-04-13. Kommunikationsstrategin berör interna och externa kommunikationskanaler och medel. I inköspolicyn samt policyn avseende mutor och andra oegentligheter anges att varje medarbetare ansvarar för att känna till dokumenten och agera därefter.

Det har under granskningen uppgivits att en utbildning av avtalsdatabasen har skett år 2013. En utbildning om upphandling har även genomförts i september 2016 av externa föredragshållare. Det har under granskningen uppgivits att upphandlingsenheten har informerat vid arbetsplatsträffar om inköp samt upphandlingslagstiftningen. Detta har skett efter förfrågan från verksamheten, vid behov eller för att informera om nya avtal. Samtliga anställda (som har tillgång till en dator) har tillträde till avtalslistan, som finns på intranätet.

Information avseende inköp och upphandling (tidigare angivna handlingar) finns även angivna på koncernens intranät. Vidare förmedlas information via "Inköpsnytt", som är en sida på intranätet avsett för inköp och upphandling. Information om nya upphandlingar förmedlas även via inköpsnytt. Det skickas dessutom ett nyhetsbrev till chefer fyra gånger per år med information om nya avtal. Det har under granskningen vidare uppgivits att nyanställd personal informeras om policy för mutor och bestickning.

Kommentarer

- Organisationen arbetar kontinuerligt med olika former av information och utbildning till personalen i inköpsfrågor m.m. För att ta ytterligare ett utvecklingssteg rekommenderar vi att en analys av organisationens behov av utbildning gällande inköp, upphandling och korruption genomförs och att en utbildningsplan upprättas.
- Att medarbetare även fortsättningsvis systematiskt informeras om riktlinjer inom området inklusive var information finns avseende gränsdragning samt vart man vänder sig om man misstänker något som inte är tillbörligt.
- Att ett system upprättas för att informera kommunstyrelsen om koncernens arbete inom området.

3.5 Tillsyn

Styrning och kontroll kan bedömas effektiva om styrelsen är rimligt säker på att de förstår i vilken utsträckning organisationens verksamhetsmål uppnås, om publicerade finansiella redovisningar är tillförlitligt uppbyggda samt att gällande lagar och förordningar efterlevs.

Det är en fördel om uppföljningar löpande redovisas innehållande rapporter om vilka effekter styrelsens styrning har haft på verksamheten. Detta bör ske regelbundet bl.a. för att styrelsen ska kunna anpassa styrningen och kontrollen till uppkomna aktuella risksituationer. I anvisningarna till verksamheten bör särskilt beskrivas hur uppföljning ska ske samt styra redovisningen så att den baseras på en ändamålsenlig risk- och väsentlighetsbedömning.

Det viktiga är att rapportera brister i den interna styrningen och kontrollen för att omgående kunna genomföra korrigeringar.

3.6 Dataanalys

För att följa upp kommunens hantering av upphandlingar och inköp har vi genomfört en analys av redovisningens huvudbok och leverantörsreskontra för år 2015 och 1 januari till maj 2016. Vi har även inhämtat utdrag ur avtalsregister från upphandlingscentralen i Ludvika samt koncernens egna avtalslista.

Granskningsnoteringar angående direktupphandlingar

Utifrån genomförd dataanalys har vi genomfört ett riktat urval utifrån total inköpssumma per leverantör för respektive år 2015 och 2016 (under tidsperioden januari t.o.m. maj). Till flera av de leverantörer som ingick i urvalet hade en upphandling genomförts. I övrigt noterar vi att;

- Ett inköp motsvarande 1 381 500 kr har inte föregåtts av upphandling (1 105 200 kr exkl. moms). En fakturering har skett och enligt fakturan avser inköpet huvudleverans av material samt orderbelopp vid färdigt montage. Det har under granskningen uppgivits att inköpets värde beräknades understiga direktupphandlingsgränsen.
- Ett avtal fanns med en leverantör som löpte ut 2015-10-31. Enligt uppgift genomfördes en upphandling år 2015 som överprövades. Under år 2016 finns inte något upphandlat avtal. Totalt har dock inköp från leverantören under år 2016 skett för motsvarande 1,6 Mnkr. Det har under granskningen uppgivits att en stor del av denna summa avser revision/genomgång av en anläggning.
- Ett avtal har löpt ut 2015-12-31. Enligt uppgift har muntlig förlängning skett. Muntliga avtal gäller dock inte enligt upphandlingslagstiftningen. Företaget anges dessutom i bolagens avtalslista. Gällande avtal saknas dock för år 2016.
- Vad gäller samarbetspartnern i datacentersprojektet finns inte ett avtal med leverantören som föregåtts av upphandling. I samband med granskningen har vi tagit del av en avsiktsförklaring från år 2013, där det framgår att båda parter bistår med nödvändiga resurser i projektfasen och svarar för sina egna kostnader. FEV anges bl.a. ansvara för att iordningställa tomt med tillfartsvägar och perimeterskydd samt projektera och bygga nödvändiga byggnader. Inköp har skett för 600 tkr under år 2016 och 100 tkr år 2015 (exkl. moms). Dessa inköp har uppgivits avse arbetsinsatser som avser marken t.ex. beräkningar på huskonstruktioner.
- Vad gäller 3 leverantörer har hänvisning skett till olika typer av undantag, i form av;
 - En tjänstekoncession – 1 leverantör.

Ett beslut att genomföra upphandling och anta anbud utan föregående annonsering avseende lunchservering på FEV har upprättats 2010-12-07. Beslutet har undertecknats av VD samt inköpsansvarig. I beslutet anges att bolaget sedan år 2006 har anlitat en leverantör inom området

och vill fortsätta överenskommelsen. Hänvisning sker till att samarbetet avser en tjänstekoncession och beslutet grundar sig på följande anledningar;

1. ersättning kommer i huvudsak från de anställda, dvs. restaurangbesökarens privata ekonomi.
2. ersättning för luncher som bolaget bjuder på uppskattas uppgå till mindre än 200 tkr årligen, vilket ligger under direktupphandlingsgränsen på 600 000 kr.⁵
3. entreprenören tar en ekonomisk risk då inga minimala garanteras.

Med tjänstekoncession avses ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt, som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätt att utnyttja tjänsten. Vi noterar att det i ett yttrande från Konkurrensverket framgår att ett krav för att en tjänst ska kunna upphandlas som tjänstekoncession är att tjänsten erbjuds på en marknad och kan utsättas för marknadens "nycker".⁶ Vidare framgår att då ekonomiska aktörer exempelvis inte har varit utsatta för någon konkurrens från andra aktörer som tillhandahåller motsvarande tjänster, bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan eller en risk att inkomsterna i verksamheten inte ska täcka dess kostnader. Därigenom har den ekonomiska aktören inte varit exponerad för en "betydande del" av den risk som är förknippad med att vara utsatt för "marknadens nycker".⁷ Vi anser därmed att det inte är helt klart att beslutet avser en tjänstekoncession, som är undantagen upphandling.

En upphandling med ett annonserat förfarande påbörjades dock år 2015. Efter en genomgång av inkomna anbud bedömdes att det inte fanns något anbud som var lämpligt att utvärdera samt att förfarandet övergick till ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Avtal har dock inte tecknats med den leverantör som ingår i vårt urval.

- Unik kompetens/tillverkning – 3 leverantörer.

Utifrån lagstiftningen får tilldelning av kontrakt ske utan föregående annonsering under vissa förutsättningar. De avser exempelvis;

- Om det som ska upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller p.g.a. ensamrätt kan fullgöras av endast en viss leverantör. Det avser även kompletterande leveranser av den ursprungliga leverantören under vissa förutsättningar. – 2 leverantörer

Det har under granskningen uppgivits att ett av inköpen som överstiger direktupphandlingsgränsen för år 2015 avsett tilläggsleveranser av reservdelsanskaffning och detta går inte att köpa på annat håll. Även garantiåtaganden kräver originaldelar.

En konsult har även anlitats för att bistå bolaget med datateknisk kompetens, kunskap kring hur olika affärer inom datalagring kan utformas samt att aktivt informera om projektet i olika forum. Ett internt beslut har fattats 2016-02-12 om att genomföra upphandling utan föregående annonsering. Konsulten anges dock i beslutet ha anlitats sedan år 2013. Start av byggnationen har dock blivit försenad, vilket anges ha medfört ett fortsatt behov av konsultens tjänster. Med

⁵ Dåvarande direktupphandlingsgräns år 2010. Värdet har ändrats för år 2016.

⁶ Konkurrensverkets beslut, Dnr 63/2015 avseende Umeå kommun – Återvinningsrevision.

⁷ Konkurrensverket, Rapport 2012:4, "Tjänstekoncessioner".

hänvisning till rubricerat undantag har beslut att genomföra upphandling utan föregående annonsering fattats. Bolaget anger i beslutet att de kunskaper och insikter som konsulten besitter och hans roll som nyckelperson för pågående projekt gör honom unik, dvs. konsulten besitter en ensamrätt som medför att arbetet endast kan fullföras av denne. Inköp har skett för motsvarande 1 279 882 kr (exkl. moms) år 2015 och 375 tkr (exkl. moms) 2016.

- Kompletterande byggentreprenader eller tjänster under vissa förutsättningar enligt 4 kap 2 § punkt 6. – 1 leverantör

Inköp har totalt skett från en leverantör motsvarande 13,8 mnkr under år 2015. Enligt uppgift från bolaget avser detta tilläggsarbeten utifrån en entreprenadupphandling som genomfördes under år 2012. Enligt avtalet skulle arbetet slutbesiktigats juni 2014.

Kontroll av leverantörer

I samband med det riktade urvalet utifrån dataanalysen har vi noterat att inköp har skett från leverantörer som har en skatteskuld, inte är registrerade som arbetsgivare, inte har betalat arbetsgivaravgift under 1-3 månader, är under företagsrekonstruktion samt är inaktiva. Dessa iakttagelser skall ses som granskningsnoteringar och att bolag har skatteskulder eller inte är registrerade som arbetsgivare är inte unikt.

Vi har i samband med granskningen frågat vilka rutiner som finns för att kontrollera leverantörer. Det har under granskningen uppgivits att vid upphandling av en tjänst/vara eller entreprenad har bolaget alltid krav på att leverantören ska vara ajour med skatter och avgifter. Ofta har bolaget även krav på en viss rating som motsvarar en "bra och stabil ekonomi". I utvärderingsfasen kontrolleras att kraven uppfylls genom en kontroll i systemet "Business Check" och via Skatteverkets register. Det har under granskningen uppgivits att om det föreligger en större skatteskuld hos den leverantör som bolaget avser tilldela kontraktet till tas en ny kontakt med leverantören avseende varför en skuld finns och hur den avses hanteras.

Vidare har det under granskningen uppgivits att bolaget, som köpare i princip aldrig tillåter förskott, förutom vad gäller datasystem. Om bolaget går med på ett förskott så krävs alltid en säkerhet för åtagandet.

När kontrakt är skrivet läggs det in i koncernens databas, där det även finns möjlighet att ta en upplysning på företaget. Under avtalstiden kontrolleras strategiskt viktiga leverantörer slumpmässigt eller vid signaler om att detta behövs. Fr.o.m. hösten 2016 har inköpsavdelningen fått en extra resurs på 20 procent som kommer att göra kontroller av samtliga leverantörer, uppskattningsvis 10 000 fakturor 2 gånger per år via samarbete med Skatteverkets förebyggande avdelning. Våren 2016 arrangerade inköpsavdelningen en intern utbildning kring hur man kan se signaler på att bolag t.ex. betalar för lite arbetsgivaravgifter mm. tillsammans med ett systemstöd. Samtliga användare kan även lägga in bevakning på företag och då få ett mail när t.ex. en rating går ner eller andra varningar. Inköpsavdelningen har bevakningar av några leverantörer i riskutsatta branscher. Inköpsavdelningen avser även i kommande upphandlingar, vid misstanke om att leverantörens ekonomiska ställning inte är fullgod, begära ut "Beslut omprövningsbeslut efter en revision" via Skatteverket.

Kommentarer

Bolagen arbetar på flera vis och inom olika områden aktivt med att förhindra avsiktliga fel eller förtroendeskadligt agerande i samband med inköp och upphandlingar. För att ytterligare stärka styrelsens möjligheter att följa och leda verksamheten föreslår vi att en så kallad internkontrollplan antas. Genom att en internkontrollplan antas kommer styrelsen att få besluta om en årlig granskningsplan över den interna kontrollen som ska bygga på en risk- och väsentlighetsanalys. Bolagens ägare Falu kommun arbetar redan idag enligt vårt förslag

Vi noterar att det under granskningen har framkommit inköp som inte föregåtts av upphandling med ett annonserat förfarande, trots att värdet av inköpen överstiger direktupphandlingsgränsen. Inköp har skett från en leverantör som bolaget tidigare hade ett avtal med. Enligt uppgift har en muntlig förlängning skett av avtalet. Muntliga avtal gäller dock inte enligt upphandlingslagstiftningen. Leverantören var angiven i bolagets avtalslista över gällande avtal. Det är vidare viktigt att dokumentera de avtal som ingåtts, då det annars kan ogiltigförklaras. I samband med urvalet från dataanalysen noterar vi att ett organisationsnummer inte var korrekt återgivet i avtalslistan. Vi rekommenderar därför att bolaget ser över sin registervård för att säkerställa att både leverantörsregister samt avtalsregister är fullständigt och aktuellt.

I förarbetena framgår explicit att den upphandlande myndigheten bär ett strikt ansvar för att kontraktsvärdesberäkningen är korrekt. Ett kontrakt vars värde beräknats till under direktupphandlingsgränsen men som senare visar sig överstiga gränsen kan alltså bli föremål för talan om upphandlingsskadeavgift. Ett sådant kontrakt kan även bli föremål för talan om ogiltighet.

Konkurrensverket menar att genom att annonsera upphandlingen i en databas som är allmänt tillgänglighet görs i regel fler företag uppmärksamma på den stundande kontraktstilldelningen än om man enbart annonserar på den egna hemsidan. Det leder till ökad konkurrens till förmån för både kommun och skattebetalare. Dessutom undviker myndigheten flera av de risker som är förknippade med direktupphandling av kontrakt med oklara kontraktsvärden. När det gäller kontrakt vars värden är svåra att beräkna kan det alltså finnas goda skäl att välja att upphandla genom ett förenklat förfarande, även om kontraktsvärdet beräknas till under direktupphandlingsgränsen.

Sammanfattningsvis rekommenderas att;

- Kontroller sker av koncernens leverantörers ekonomiska ställning i enlighet med den rutin som är under införande.
- Att leverantörsregister och avtalsregister ses över årligen för att säkerställa att de är fullständiga och aktuella.

3.7 Den kommunala kompetensen avseende serverhall

I vårt uppdrag ingick även att besvara frågeställningen om det är förenligt den kommunala kompetensen, för ett kommunalt bolag, att ställa i ordning en fungerande fastighet för så kallade serverhallar och om ett kommunalt bolag kan vara delägare i en sådan verksamhet tillsammans med privata aktörer. Vi har för att fullgöra uppdraget tagit del av handlingar från FEV såsom underlag för presentation av konceptet med en gemensamt med privat aktör ägd och driven serverhall, protokoll från styrelsen och handlingar som rör det tilltänkta nya bolaget. Vi har även tagit del av handlingar i ärendet hos Falu kommun.

Bakgrunden till uppdraget är att FEV under flera år diskuterat möjligheten att bygga en fastighet för att möjliggöra ett datacenter som skulle inrymma en så kallad serverhall. Under 2013-09-30 undertecknades en avsiktsförklaring mellan FEV och ECO Node AB (EN) i syfte att gemensamt bygga ett datacenter på tomtmark i anslutning till FEVs Västermalmsverk i Falun. I avsiktsförklaringen framgår att det är EN som ska drifva datahallen (driva och ansvara för verksamheten).

Den 12 december 2015 tar styrelsen för FEV ett inriktningsbeslut om styrelsen framöver ska begära kommunfullmäktiges godkännande om att få bilda ett gemensamt aktiebolag med namnet Eco Data Center AB för att hantera bland annat drift och försäljning av datalagrings tjänster. FEV ska äga en tredjedel av bolaget och privata aktörer resterande två tredjedelar.

Efter styrelsebeslutet genomförs risk- och SWOT-analyser och det upprättas med stöd av jurister från Advokatfirman Glimstedts förslag till aktieägaravtal, bolagsordning, ägardirektiv, konkurrensklausul med flera handlingar. Även frågan om den kommunala kompetensen diskuterades. Enligt FEVs vd var jurist vid advokatbyrån ”mycket ifrågasättande kring detta och vi fick noga redogöra för hur integreringen av datacenter in i energisystemet var tänkt”.

Vid ett extra styrelsemöte i FEV den 29 januari begär styrelsen hos kommunfullmäktige att få bilda ett delägt kommunalt bolag, EcoDataCenter AB utifrån framtagna bolagshandlingar som ägardirektiv, aktieägaravtal, bolagsordning och konkurrensklausul för nyckelpersoner.

Efter styrelsens beslut tas, enligt uppgifter i mail från FEVs vd (som framgår nedan i citat), kontakt med Falu kommuns stadsjurist och föreslagna bolagshandlingar skickas över. Ett avslutande möte ”2016-02-08 ang juristers bedömning hålls med” stadsjuristen och kommunens ekonomichef. Vid mötet deltar en jurist från SKL via telefon. ”Hela upplägget går igenom och” SKL juristen ”avslutar samtalet med Det är lätt för en jurist att avråda....men då blir det ingenting gjort heller! Jag avråder inte från att bilda bolaget. Det finns inget skriftligt yttrande kring detta från SKL utifrån telefonmötet”.

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 11 februari 2016, § 2, informerar FEVs vd om datacenterprojektet, EcoDataCenter. Fullmäktiges beslut blir ”Kommunfullmäktige har tagit del av informationen”.

Efter fullmäktiges beslut uppstår enligt vår bedömning en diskussion inom kommunen och FEVs styrelse om de tilltänkta delägarna i EcoDataCenter AB och det tänkta upplägget. Upplägget med ett delägt bolag bedöms inte längre aktuellt. Enligt FEVs vd fanns det inte en stark politisk enighet bakom ett sådant beslut och därför backade FEV från upplägget. Skälet var alltså inte att det stred mot den kommunala kompetensen.

Kommunallagens 1 § innehåller följande beskrivning av den kommunala kompetensen:
Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som

har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

§ 7 reglerar kommunalt driven näringsverksamhet: *Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.*

För att kunna göra en bedömning av om det tilltänkta bolagets verksamhet står i överensstämmelse med reglerna i kommunallagen har vi granskat ägardirektiven för bolaget. Dessa beskrivs på följande sätt:

- ✓ *Bolaget skall etablera datacenter i Falun som ett attraktivt alternativ för privata och offentliga kunder som är i behov av verksamhetskritisk datacenter drift, med extrem tillgänglighet (uptime), mycket hög fysisk säkerhet, samt en miljöbelastning i världsklass. Allt detta till en attraktiv kostnadsnivå.*
- ✓ *Bolaget skall bedriva sin verksamhet på ett sätt som motsvarar högsta miljöstandard och alla krav som ställs av tillämplig lagstiftning. Bolaget skall också aktivt verka för en hållbar utveckling med hänsyn till ekonomiska, miljömässiga och sociala frågor.*
- ✓ *Bolaget skall med sina verksamheter bidra med att utveckla Falun som attraktiv boende- och verksamhetsort.*
- ✓ *Bolaget skall ha en ekonomisk ställning som medger utveckling utan ägartillskott.*
- ✓ *Bolagets soliditet bör vara minst 25 procent.*
- ✓ *Bolagets verksamhet bör ge en avkastning på minst 8 procent real ränta av satsat kapital.*
- ✓ *Bolaget skall löpande hålla ägarbolagen informerade om viktiga händelser i bolaget.*
- ✓ *Bolaget skall inhämta ägarbolagens godkännande vid investering, förvärv eller försäljning av egendom av väsentlig betydelse.*
- ✓ *Bolagets skall tillhandahålla de underlag som ägarbolagen begär för upprättande av bokslut.*

Kommentarer och bedömning

Av särskilt intresse i detta sammanhang är uppgifter från bolaget att det skulle finnas juridiskt utlåtande från SKL samt att ärendet granskats av advokatfirman Glimstedt. Efter genomgång av de handlingar vi har fått, kan vi konstatera att varken Glimstedt eller SKL har lämnat skriftliga utlåtanden. Den formulering för tillstyrkan av projektet som redovisas i presentationsmaterial från FEV är: ”Det är lätt för en jurist att avråda... men då blir inget gjort heller. Jag avråder inte från att bilda bolaget.” Uttalandet finns alltså inte skriftligt, utan härrör från ett telefonsamtal med SKL:s jurist och finns bara i FEVs eget material.

Uttalandet ovan är märkligt. Vi har svårt att sätta tilltro till att en jurist på SKL:s juridiska avdelning skulle ha fällt det. Alldeles särskilt som juristen var medveten om att ärendet var grannlaga och att

en juridisk bedömning skulle kunna ha avgörande betydelse för ärendets handläggning. Likaså är det märkligt att det trots kontakter med advokatfirman Glimstedt inte finns något skriftligt material om den kommunala kompetensen. Vi noterar att det inte redovisas någon slutlig ståndpunkt från Glimstedts. Vår slutsats blir att det i beredningsprocessen av ärendet inte ställts några krav på skriftliga utlåtanden över den kommunala kompetensen.

Vi ser därför ingen annan möjlighet än att helt bortse från kontakterna med juristerna och betraktar detta som nulliteter. Vi anser att den juridiska prövningen av den kommunala kompetensen var undermålig.

Även i övrigt finns det tveksamheter i underlaget för bolagsbildningen som borde ha föranlett ytterligare beredning. Dit hör påståendet att inga skattekonor skall gå till projektet. Det torde inte vara möjligt att lämna en sådan garanti för ett bolag som skall drivas på affärsmässiga villkor. Att bolaget skulle kunna gå med förlust finns ju förutsett i aktieägaravtalet där också fördelningen mellan FEV och det privata bolaget av en förlust finns redovisad. Även påståendet att med två ledamöter i styrelsen, en lekmannarevisor och avskaffad offentlighetsprincip i bolagsordningen för bolaget, skall insynen ändå bli bättre, är märkligt och felaktigt. Det står dessutom att sekretessbelagt material inte skall lämnas ut till kommunstyrelsen.

Det som vi i underlagen tagit del av och som skäl för etableringen av bolaget, är behovet/möjligheten hos FEV att kunna använda producerad värme effektivare genom att returvärme kunde sänkas till en temperatur som ger en effektivare uppvärmning. Vi ifrågasätter inte detta, då det finns flera exempel från andra kommuner som gör på samma sätt. Av detta finner vi emellertid inga som helst spår i vare sig bolagsordning eller ägardirektiv. Av direktiven framgår att bolaget skall vara ett attraktivt alternativ för offentliga och privata aktörer och till en attraktiv kostnadsnivå samt ha en ekonomisk utveckling utan ägartillskott. Bolaget bör ha en soliditet på minst 25 % och verksamheten bör ge en avkastning på minst 8 % real ränta på satsat kapital. Återkommande formuleringar i andra dokument är att bolaget skall drivas på affärsmässiga villkor och att investeringen skall vara lönsam.

Sammantaget ser vi att den del av projektet som handlar om att kunna sänka temperaturen på inkommande vatten till FEVs värmeanläggning knappast alls syns i de handlingar som finns för projektet. I stället ser vi en beskrivning av projektet som ser ut som beskrivningen av vilken privat näringsverksamhet som helst med vinstsyfte, vilket inte är tillåtet för en kommun att ägna sig åt. Vår bedömning är att det tilltänkta bolaget som skulle ägas tillsammans med privata aktörer och drivas i vinstsyfte strider mot kommunallagens bestämmelser.

Vår uppfattning är att om projektet skulle ha prövats rättsligt, skulle utgången bli att projektet skulle ha bedömts som otillåtet enligt kommunallagens bestämmelser och därmed olagligt.

KPMG, dag som ovan

Lina Olsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Lars Anteskog
Dataanalysspecialist

Magnus Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

