

Bollnäs Energi AB
Thomas Andersson

Endast som e-post till:
thomas.andersson@bollnasenergi.se

Stockholm den 4 mars 2025

Slutrapport angående Bollnäs Energi

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Bollnäs Energis (BEAB) revisorer gav i början av 2024 i uppdrag till revisorer från PriceWaterhouseCooper (PWC) i uppdrag att genomföra en granskning av bland annat "Inköp och upphandling". PWC levererade rapporten i februari 2024 där det i den samlade bedömningen bl.a. framgår att "Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att bolaget i allt väsentligt hanterar inköp och upphandling på ett ändamålsenligt sätt, men att det inte helt sker med tillräcklig intern kontroll."

I linje med granskningen från PWC genomfördes en diskussion kring ett av de för BEAB, historiskt sett, större avtalen d.v.s. avtalet gällande gräventreprenad. Diskussionen skedde dels utifrån rapporten, dels utifrån att en ny upphandling gällande gräventreprenad var förestående. Baserat på att stadsnätschefen hade en annan uppfattning (att genomföra upphandlingen på samma sätt som tidigare upphandlingar) än VD, fick Procure It Right (PIR) i uppdrag att göra en marknads- och inköpsanalys av området gräventreprenad. PIR kom med sin rekommendation i mars 2024. PIRs rekommendation innebar ett annat sätt att genomföra upphandlingen än tidigare, då PIRs analys visade på brister gällande prisnivåer och andra villkor i de avtal som upphandlats tidigare och som då var gällande. Styrelsen i BEAB fattade under mars 2024 beslut i enlighet med PIRs rekommendation.

I maj 2024 fattade styrelsen beslut att gå igenom investeringar och upphandlingar under ett antal år bakåt. Uppdraget gavs till PWC.

Under PWCs arbete framkom bland annat att BEAB anlitat en och samma entreprenör för under mer än 10 år. Det framkom även att denna entreprenörs omsättning i stort överensstämte med faktureringen till BEAB och att entreprenörens vinstmarginal var avsevärt högre än jämförbara bolag. PWC fortsatte därför sitt arbete för att utröna anledningarna till detta och gick under detta arbete även igenom BEABs avtal med Bollnäs LBC, som var det näst största avtalet hos BEAB vid den tiden. Under hösten 2024 fick även ASTRA ADVOKATER, mot bakgrund av PWCs arbete, ett uppdrag att genomföra en arbetsrättslig utredning

gällande stadsnättschefen, som varit den person inom BEAB som varit närmast ansvarig för avtalen med gräventreprenad samt den som attesterat fakturor.

1.2 ASTRA ADVOKATERs uppdrag

ASTRA har fått i uppdrag av BEAB att genomföra en arbetsrättslig analys, samt att ta fram denna slutrapport. Uppdraget har genomförts utifrån det material som funnits tillgängligt, samt utifrån att enbart se till BEABs bästa intressen.

ASTRA levererade den 13 november 2024 en arbetsrättslig utredning gällande stadsnättschefen. Utredningen resulterade i en rekommendation att skilja stadsnättschefen från sin anställning han, efter vad som framkommit i utredningen, sammantaget hade agerat på ett sätt som utgjorde sakliga skäl för uppsägning av stadsnättschefen. Anställningen avslutades dock genom en överenskommelse med stadsnättschefen, som i förhandlingarna företrädde av sin fackförening.

Med anledning av ASTRAs tidigare rapport och den utredning PWC nu slutfört, har ASTRA tagit fram denna slutrapport. I och med den tidigare arbetsrättsliga utredningen och den fakta som finns i PWCs rapport, upprepar ASTRA inte de delar som finns i övriga rapporter i detalj. Istället fokuserar ASTRA på slutsatser och rekommendationer, även om det för tydlighetens skull finns återgivet delar av övriga rapporter.

2. Sammanfattning

Slutrapporten hänvisar till de två övriga rapporter som färdigställts av ASTRA respektive PWC och fokuserar därmed på slutsatser och rekommendationer. Våra sammanfattade slutsatser är

- BEAB har sannolikt betalat ut ersättningar till leverantören på gräventreprenadavtalet som, under perioden 2013-2021 överstiger marknadspris med mer än 16 miljoner kronor och under alla omständigheter (även om en extra marginal läggs in, med knappt 11 miljoner kronor) och där den person som handlagt avtalet (stadsnättschefen) har haft goda möjligheter att agera för att undvika denna förlust och där det finns tecken på att hanteringen av de granskade avtalen är en del av en företagskultur som omfattat personer i ledande ställning inom BEAB (där ingen av dessa personer dock är en del av BEAB längre),
- Ändring av gräventreprenadavtalet har skett under pågående avtalsperiod på ett sätt som bedöms utgöra en väsentlig ändring enligt LOU,
- PWCs utredning tyder på att de granskade avtalen inte enbart hanterats utifrån vad som är BEABs bästa, utan där upparbetade relationer har haft en betydelse för hantering och prissättning,
- De köp av tjänster som BEAB gjort från [] syner inte ha föregåtts av en offentlig upphandling. Det har även förekommit en middag som uttryckligt "tack för ordern" mellan Huawei Sverige, personer från BEAB och []. ASTRA rekommenderar BEAB att polisanmäla denna middag för att polisen ska ta ställning till om det utgör tagande respektive givande, av muta enligt 10 kap 5 a § och 5 b § Brottsbalken (1962:700),
- Lokaler som tillhör BEAB har upplåtits vederlagsfritt till leverantören inom gräventreprenadavtalet i strid med såväl BEABs intressen som med kommunallagen. Även andra lokaler har upplåtits till ersättning under marknadspris,

- De granskade avtalen innehåller även i övrigt brister i hanteringen från ansvariga hos BEAB gällande såväl affärsmässiga som legala aspekter,
- Det har varit såväl korrekt som lämpligt att skilja stadsnättschefen från sin anställning vid BEAB mot bakgrund av den bristfälliga hanteringen av upphandlingarna och de allvarliga brott mot anställningsavtalet han gjort sig skyldig till samt den förtroendeställning han innehade. För närmare motivering hänvisas till ASTRAS rättsutredning, daterad den 13 november 2024. Stadsnättschefen skiljdes från anställningen efter överläggningar med hans fackliga organisation. För det fall någon överenskommelse inte hade kunnat nås var det ASTRAS rekommendation att antingen säga upp stadsnättschefen eller avskeda honom. I den fortsatta utredningen av BEABs relation med Huawei har även framkommit ett mail från stadsnättschefen till fd VD med ett innehåll som endast kan kategoriseras som illojalt mot såväl styrelse som ledning. Ett dylikt agerande som stadsnättschefen gjort sig skyldig till ska inte en arbetsgivare behöva tåla.

3. Avtalet med Pingelkläppen

3.1 Utdrag ur tidigare rapport

Som PWC har konstaterat i sin utredning har upphandlingen av nedläggning (m.m.) av fiber skett vid ett antal tillfällen. Vid de två första upphandlingarna förekom viss konkurrens, där anbud från flera leverantörer inkom. Vid dessa upphandlingar antogs samma leverantör, Pingelkläppen AB.

I den upphandling som ägde rum 2011 fastställdes en rangordning för arbeten under 50 000 kr. För arbeten som översteg 50 000 kr skulle en förnyad konkurrensutsättning ske. Vi har inte tagit del av dokument som visar på att förnyade konkurrensutsättningar de facto har ägt rum, men där vi kan konstatera att det finns ett flertal fakturor på stora belopp som ska ha omfattats av en förnyad konkurrensutsättning. Vid fortsatt utredning bör detta undersökas, även om det ligger relativt långt tillbaka i tiden, då de sammanlagda beloppen för avtalet 2011 är flera miljoner kronor och där arbetena antingen ska ha konkurrensutsatts, eller i de fall de är mindre ha tilldelats nr 1 i rangordningen (NCC Roads). NCC har anlitats men enligt vad som framkommit i frågor till BEAB utfört arbetet väldigt dåligt (information som ursprungligen kommer från Anders Lans), det ska även varit en tvist av något slag mellan BEAB och NCC som slutade med en uppgörelse och att bolagen därefter gick skilda vägar. Detta ska ha skett någon gång under 2011-2013. Närmare omständigheter kring detta har dock inte gått att få fram såhär långt. NCC lämnade dock anbud i den upphandling som genomfördes 2015.

Vid upphandlingen 2015 och 2020 tillkom ett krav på en inställetid om fyra (4) timmar. I upphandlingen 2020 inkom endast ett anbud (från Pingelkläppen AB) som antogs.

En upphandlande myndighet äger rätt att ställa de krav som är rimliga i förhållande till upphandlingsföremålet. För den typ av tjänst som nu är ifråga, där tjänsten i allt väsentligt är möjlig att planera, föreligger typiskt sett inte behov av att avtala om särskilda inställetider på tim-nivå. Det är självklart att avtala om att den antagna leverantören ska påbörja ett arbete senast ett visst antal dagar från beställning, men ett krav på fyra (4) timmars inställetid är att skjuta över målet. Det behövs helt enkelt inte.

Effekten av att ställa ett krav på en viss inställetid är flera. För det första innebär det att alla leverantörer som visserligen skulle kunna utföra tjänsten, men som inte finns i omedelbar närhet till platsen för

utförande, inte kommer att kunna lämna anbud. Det visade sig även att så blev fallet i upphandlingen 2020, där endast en anbudsgivare kom in med anbud. För det andra gynnar ett sådant krav den befintliga leverantören. Utifrån den information vi tagit del av är ett krav på en så kort inställelsetid att betrakta som icke-proportionerligt. Det innebär i sin tur att konkurrensen har begränsats på ett onaturligt sätt. När samma leverantör dessutom vinner kontraktet gång efter gång, är den här typen av krav extra viktiga att beakta då det är sannolikt att en del av det faktum att konkurrensen visat sig vara begränsad kan härledas till just sådana krav på lokal närvaro. I de fakturor som gått igenom såhär långt har inga spår kunnat hittas av att den korta inställelsetiden har nyttjats. Om det stämmer är ett upprepat krav på kort inställelsetid ännu mer allvarligt då befintlig leverantör (Pingelkläppen) i sådant fall vet att det inte nyttjas, samtidigt som övriga leverantörer måste ta höjd för att utföra kravet.

Frågan om inställelsetid är därmed inte per definition otillåten, men sett till sitt sammanhang, där samma leverantör utfört uppdraget i två tidigare avtalsgenerationer och där tjänsten i sig inte motiverar en sådan generell, kort, inställelsetid måste kravet bedömas som oproportionerligt. Det strider därmed mot LOU och har sannolikt bidragit till intresset från övriga marknaden att delta i konkurrensen.

Vid upphandlingen 2015 utvärderades endast priset per meter, där timpriset för grävmaskin och arbetare var angivna som ett maxpris. År 2020 skedde utvärderingen genom en priskorg där såväl timmar som löpmeter utvärderades. Priskorgen 2020 signalerade att den absoluta majoriteten av arbetena skulle komma att vara på löpande räkning givet de timpriser som tidigare varit aktuella. Fördelningen mellan timpriser och meter var ungefär 85/15, d.v.s. signalen i priskorgen var att ca 85 % av arbetena skulle ske på löpande räkning. Vid en genomgång av faktureringen för 2017, var dock verkligheten den att mer än 50 % fakturerades som arbete på grävda meter och där det dessutom tillkom en post i faktureringen som inte var avtalad. Den icke avtalade posten gällde "ingrävning", d.v.s. där de fastigheter som önskar få fiber indraget i huset betalar en kostnad för det. Enbart ingrävning under 2017 motsvarade mer än 2,8 mkr. Liknande mönster upprepas under senare år där fördelningen för fakturerade belopp under 2020 uppvisar liknande mönster. Detta innebär även att möjligheterna för att skapa en hög marginal för Pingelkläppen har varit mycket goda, då fakturering på löpande räkning (arbetade timmar) alltid skapar en sådan möjlighet.

Priskorgen för upphandlingen 2020 var därför missvisande i förhållande till verkligheten. När sådant sker påverkar det typiskt sett konkurrensen, då de företag som inte varit leverantör under föregående avtalsperiod tenderar att inte lämna anbud, eller att lämna anbud som inte är anpassade till de verkliga omständigheterna. Det finns en teoretisk möjlighet att begära ut alla fakturor, men den möjligheten utnyttjas många gånger inte p.g.a. okunskap eller resursbrist. Det är därför mer än rimligt att det är den upphandlande myndigheten som redovisar rättvisande siffror och konstruerar en utvärderingsmodell som speglar verkligheten.

Motsvarande kontroll bör ske inför en ny upphandling, då felen ovan, som högst troligt påverkat konkurrensen inte bör upprepas. Detta blir särskilt viktigt då priserna för grävning per meter, enligt PIR:s utredning, överstiger de priser som är rimliga med hänsyn taget till arbetets karaktär.

Utifrån den utredning PwC har genomfört, där de gått igenom samtliga handlingar kan även konstateras att den anlitade leverantören, Pingelkläppen, har fakturerat arbetstid för arbetare som överstiger avtalade priser. Istället för att fakturera t.ex. 380 kr för arbetstid har 780 kr fakturerats i de fall Pingelkläppens ägare har utfört arbetet. En sådan fakturering har inte stöd i avtalet. Det finns dessutom fakturaposter som rör s.k. "blåsstopp" där inte heller dessa har stöd i avtalet. PwC har även i sin slutrapport identifierat fall då

fakturarader avser grävarbete samt "kundkontakter". Det kan ifrågasättas ifall delen "kundkontakter" bör faktureras för enligt "timpris grävmaskin inklusive förare".

Frågorna ovan blir viktiga då Pingelkläppen AB har haft en mycket stor del, och flera år hela, av sin omsättning gentemot Bollnäs Energi och att Pingelkläppens resultat vida överstiger branschens. En jämförelse har gjorts mellan Pingelkläppens vinstmarginal, som i sitt uppgår till närmare 25 % för ett stort antal år, med jämförbara företag där dessa företags marginal uppgår till knappt 6 %. Det ska sägas att det inte är förbjudet för ett företag att göra bra affärer, men när den absoluta majoriteten av omsättningen för flertalet år härrör från Bollnäs Energi, kan ingen annan slutsats dras än att Bollnäs Energi har förlorat pengar i förhållande till hur konkurrensen hade kunnat användas för att minska kostnader, men med bibehållen kvalitet.

Även vid beaktande av en försiktighetsprincip där ett företag i motsvarande situation kan ha en högre marginal än branschgenomsnittet bör Pingelkläppens vinstmarginal ändå överstiga majoriteten av jämförbara företag med 10 %. Givet den omsättning Pingelkläppen haft, där omsättningen för ett stort antal år till största delen härrör från Bollnäs Energi, har Pingelkläppens vinst överstigit branschens med 1,5-2 mkr för flera av åren under perioden 2011-2024. Det är dock sannolikt att den reella vinstmarginalen är mer än 10 % högre än vad som varit motiverat. Det innebär i sin tur att Bollnäs Energi riskerar att ha betalat onödiga kostnader på mer än 10 mkr. **Utifrån uppdaterade siffror från PWC kan konstateras att den vinst som överstiger marknadsmässiga priser sannolikt uppgår till mer än 16 mkr under åren 2013-2021 och även vid en mycket försiktig beräkning uppgår till minst 11 mkr. Se vidare nedan.**

En signifikant andel av Pingelkläppens omsättning avser verksamhet som fakturerats med entreprenörsarvode, exempelvis borrhningar och fiberblåsning/-flottning. Branschstandard är att denna typ av arbeten antingen handlas upp av Beställaren alternativt av Entreprenören men då under konkurrens och enligt avtalade priser. Anledningen till den osedvanligt höga marginalen står sannolikt även att finna i det faktum att en stor andel av arbetena har skett på löpande räkning samt att priset per löpmeter har varit högre än bedömt marknadspris. Till detta kommer det faktum att Pingelkläppens omsättning för ett stort antal år är mycket lika de fakturerade beloppen till BEAB. Utifrån dessa förutsättningar har det funnits goda möjligheter till övervinster och att dessa har skett på BEABs bekostnad.

Slutsatserna av ovan blir följande gällande upphandlings- och avtalsfrågorna.

- Då Pingelkläppen haft den större delen av sin omsättning gentemot Bollnäs Energi,
- då de upphandlingar som genomförts uppvisar brister som sannolikt har påverkat konkurrensen
- då det finns poster som är felaktiga i fakturaunderlaget i förhållande till avtal,
- då det finns poster i underlaget som är felaktiga i förhållande till prislistan,
- då det finns fakturor till stora belopp där det synes saknas verifikationer. Dessa verifikationer skulle kunna finnas i pärmar eller liknande hos BEAB.

är det sannolikt att sättet att genomföra såväl upphandlingar som ageranden under avtalsperioden har lett till att Pingelkläppen fått avtal under en onaturligt lång period. Det är även sannolikt att Bollnäs Energi genom sättet att genomföra upphandlingarna och därefter godkänna de arbeten som utförts har förlorat stora pengar i förhållande till om faktorerna ovan hade skötts på ett lag- och avtalsenligt sätt.

3.2 Slutsatser

Som framgått av ASTRAS tidigare arbetsrättsliga utredning, och där ytterligare detaljer finns i PWCs rapport, har BEAB anlitat en och samma entreprenör under åren 2011-2024. Från att i de tidigare upphandlingarna ha funnits en reell konkurrens vid upphandlingstillfället har antalet anbud successivt minskat för att vid senaste upphandling (2020) inskränkts till ett (1) anbud. Utifrån att en sammanfattning är gjord i tidigare rapport ligger fokus här på att kommentera de tillägg som PWCs utredning inneburit.

Som tidigare noterats är följande omständigheter kring tidigare upphandlingar värda att notera

- Underlaget i upphandlingen har inte stämt överens med verkligheten, vilket sannolikt bidragit till att begränsa konkurrensen och i vart fall har gynnat befintlig leverantör. Det gäller bland annat den angivna fördelningen mellan de olika prisposterna där underlaget i upphandlingen i ett fall har förespeglat en fördelning på 85/15 mellan priset per meter respektive timpris, men där verkligheten har varit 50% meterpris. Övriga delar har bestått delvis av timpris, men även andra prisposter såsom fiberarbeten och uppdrag som inte förespeglats i upphandlingen över huvud taget såsom ingrävning till enskilda fastigheter. BEAB har hela tiden haft tillgång till dessa uppgifter, men har trots det valt att inte ange korrekta siffror i underlaget. En sådan skillnad mellan angivna siffror och verkliga förhållanden, gynnar alltid befintlig leverantör. Konsekvensen blir dessutom, med den prismodell som använts avseende fiberarbeten, att entreprenören inte haft något som helst incitament att utföra arbetena effektivt, då en modell med vidarefakturerings och entreprenörsarvode hade använts,
- Man har i vissa upphandlingar (2015 och 2020) använt sig av ett krav på fyra (4) timmars inställetid utan någon inskränkning och utan att något sådant reellt behov har kunna identifierats i den omfattning kravet har gällt, vilket medfört att enbart leverantörer etablerade på orten har kunnat lämna anbud,

De avtal som tecknats i samband med respektive upphandling har till stor del (ca 50 %) utförts på annat sätt än det meterpris som angivits i prislistan. Det har handlat om tillkommande arbeten med personal och/eller grävmaskin eller annat. Som PWC konstaterar i sin rapport går vissa siffror att undersöka, men där fakturor som uppgår till flera miljoner kronor är otydliga med avseende på vad som skett och det därför inte är möjligt att veta 1) vad som utförts och 2) om priset för utförandet varit korrekt.

Som framgår av PWCs utredning, punkt 4.2, synes även 1,3 miljoner kronor vara fakturerat mer än överenskomna priset. Det har i avtalen funnits en bestämmelse om prisjustering med angivande av ett index, men även att, om ingen justering sker ska befintliga priser gälla. Då PWC inte har kunnat hitta någon sådan prisjustering skulle rätteligen priserna enligt avtalet gälla, innebärande att Pingelkläppen tagit betalt med ca 1,3 miljoner kronor utöver vad man haft rätt att fakturera. BEAB bör i denna del överväga att kräva återbetalning av dessa belopp.

Som tidigare konstaterats finns i underlaget även prisposter gällande Pingelkläppens ägare där ett väsentligt högre timpris använts, än vad som framgår av de avtal som tecknats. Det strider mot avtalet och är en förklaring till Pingelkläppens höga rörelsemarginal relativt övriga jämförbara bolag.

Under pågående avtalstid har Pingelkläppen dessutom lagt till en ny underleverantör i form av ett aktiebolag som tillhör sonen till Pingelkläppens ägare. Det kan diskuteras om det är tillåtet enligt LOU att

lägga till en sådan underleverantör, men det får samtidigt konstateras att det inte är ett ovanligt tillvägagångssätt oavsett vilken upphandlande myndighet det gäller. I det här fallet har dock effekten, i och med tillägget av underleverantören, uppstått där Pingelkläppen har kunnat fakturera ett s.k. entreprenörsarvode om 8 % på underleverantörens fakturor. Förutom att skapa en situation där intäkten från BEAB har fördelats på två bolag (vilket därmed har kunnat utnyttjas genom att ta ut två schablonutdelningar enligt 3:12-reglerna) är det sannolikt att tjänsten därmed även har blivit 8 % dyrare än vad som varit motiverat.

Som framgår av punkt 4.2 i PWCs utredning har Pingelkläppen under åren 2013-2021, med något undantag, haft hela sin omsättning gentemot BEAB. Under perioden 2015-2021 har Pingelkläppen fakturerat 90 % av sin omsättning gentemot BEAB. Den genomsnittliga rörelsemarginalen för liknande företag uppgår enligt Creditsafe till knappt 6 %. Pingelkläppens rörelsemarginal har under perioden uppgått till 32 010 181 kr. Baserat på en omsättning på totalt 136 495 248 kr, varav 119 944 719 kr från BEAB, innebär det en rörelsemarginal på 23,45 %. Som framgår har Pingelkläppens fakturering till BEAB utgjort ca 88 % av den totala omsättningen. Vid ett antagande att rörelsemarginalen för ett företag i Pingelkläppens bransch kan uppgå till 10 % utan att vara avvika från att vara marknadsmässig, innebär det att Pingelkläppen uppburit en ersättning (räknat på faktureringen till BEAB) på 16 134 362 kronor som överstigit marknadsmässigt pris. De punkter som sammanfattats ovan innebär, var och en för sig, en risk för att BEAB har betalat mer än vad avtalen föreskrivit och vad som har varit affärsmässigt. Vid en jämförelse med den faktiska rörelsemarginalen blir det uppenbart att hanteringen av upphandlingarna och hanteringen av beställningar, och avtalen i övrigt, har lett till att BEAB har betalat detta belopp (drygt 16 miljoner kr) i onödan. Även vid ett antagande att den del som inte fakturerats BEAB har haft t.ex. en 40 %-ig marginal och ett antagande att en marknadsmässig marginal är upp till 12 %, uppgår Pingelkläppens marginal utöver vad som är marknadsmässigt med 10 996 603 kr under perioden.

PWC har vid sin genomgång av mailkorrespondens noterat en dialog mellan stadsnättschefen och Pingelkläppens ägare som präglas av en vänskaplig ton som går utöver en strikt professionell relation, bland annat där PWC lyfter fram frågan om att diskutera byggnation av garage (punkt 5.1 i PWCs rapport). Den närmare relationen framgår inte, men vad PWC anger tyder på att en formell jävssituation torde föreligga. Även om så inte skulle vara fallet innebär det dock, sammantaget med övriga aspekter som redogjorts för ovan, framstår som mycket olämpligt att stadsnättschefen varit ansvarig för att hantera BEABs största avtal på det sätt som skett och där det inte är möjligt att dra någon annan slutsats än att Pingelkläppen fakturerat en ersättning som överstiger vad som är marknadsmässigt pris.

4. Arbetsrättsliga faktorer

4.1 Arbete med kommande upphandlingar

Anders Lans har under den tid som utredningen omfattar varit ytterst ansvarig för upphandlingarna gällande utbyggnad av bredband i kommunen. Ovan framgår bl. a att den totala kostnaden för utbyggnaden av bredband i kommunen har hamnat på kostnadsnivåer som vida överstiger vad som är normalt inom den bransch som utför arbetet med bredbandsutbyggnaden. Det är således mycket som tyder på att de upphandlingarna – och i vissa fall har upphandlingar inte genomförts – har varit synnerligen dåliga affärer för BEAB. Vidare kan det konstateras att vissa tveksamheter finns i några av upphandlingarna innebärande att man inte följt interna policyer och lagstiftning samt att det skulle vara möjligt att kunna

kostnadseffektivisera och därmed skulle det finnas en besparingspotential för framtida uppdrag. Här hänvisas till rapporten från ProcureItRight (PIR) och rapporten från PwC.

I förhållande till den person som varit för upphandling av utbyggnaden av bredband inom kommunen, Anders Lans, kan det som det framgår ovan konstateras att ett flertal felaktigheter har ägt rum i upphandlingarna. Det rör sig om så pass mycket pengar som BEAB torde ha fått betala i "överpris" till Pingelkläppen AB och dess närstående enskilda firmor och bolag, att förtroendet för Anders Lans som Stadsnätchef torde vara förbrukat. Risken för att det också uppstår en förtroendeskada för BEAB och Bollnäs kommun är även överhängande. Vidare bör, med anledning som anges ovan, fortsatt utredning äga rum för att söka utröna huruvida det har förekommit någon form av kompensation (förmån, jfr 10 kap 5 a § brottsbalken) som Anders Lans har erhållit från Pingelkläppen AB med närstående enskilda firmor och bolag.

Ledningen i BEAB hade inför upphandlingen -planerad till vintern 2024/2025 - givit Anders Lans instruktioner att upphandlingen skall utföras enligt en differentierad prissättning som baseras på schaktmetod. Trots att Anders Lans har fått klara och entydiga direktiv och instruktioner om hur upphandlingen skulle hanteras har han vägrat att följa de instruktioner han erhållit från BEAB:s verkställande direktör. Anders Lans har genomfört projekteringen på ett sådant sätt att BEAB i kommande upphandling inte har möjlighet att definiera olika slags schaktmetoder för utförande av gräventreprenaden (e.g. plöja, schakta, etc.). Det går alltså emot den verkställande direktörens instruktioner, styrelsens beslut samt även rekommendationen från PIR. Anders Lans har även protesterat mot det föreslagna sättet att projektera. I detta fall synes *ordervägran* vara en följd av ett mer utstuderat beteende från Anders Lans sida och en *allmän ovilja* att rätta sig efter instruktioner och beslut. Anders Lans agerande har åsamkat BEAB skada och dessutom varit ägnad att undergräva den verkställande direktörens position. Agerandet är synnerligen allvarligt och innebär ett allvarligt brott mot den *lojalitetsplikt* som följer av anställningsavtalet samt innebär även en allvarlig form av ordervägran. En försvårande omständighet för Anders Lans är att han *de facto* innehar en förtroendeställning i BEAB och att han brutit mot givna instruktioner.

4.2 Vederlagsfri uthyrning av lokaler

Anders Lans och fd VD (enligt uppgift från Vision) har låtit Pingelkläppen AB och Pimus nyttja 100 m² kallager och 25 m² kontor åtminstone sedan 2018. Pingelkläppen och Pimus användande av lokalerna har dessutom inneburit att resterande delar av kontoret (75 m²) inte har kunnat hyras ut. BEAB hyr idag ut kontorsytan på totalt 100 m² till en hyra på 100 000 kr per år. Bollnäs kommuns fastighetschef (Per Molin) har uppskattat hyran på kallagret till ca 40 000 kr per år.

Inget hyresavtal har upprättats med Pingelkläppen eller Pimus och inte heller har någon hyra inbetalats till BEAB. Agerandet strider mot likhetsprincipen (otillbörligt gynnande) som gäller inom kommunal verksamhet. Vidare har Anders Lans undandragit BEAB möjlighet att erhålla hyresintäkter för lokalerna, vilket innebär att Anders Lans har genom sitt agerande har åsamkat BEAB ekonomisk skada. En bedömning utifrån den faktiska hyran för kontorslokalerna och den bedömda hyran för kallagret ger vid handen att den ekonomiska skadan är 140 000 kr per år. Även om detta värde bör justeras något på grund av osäkerheter kring de faktiska möjligheterna att hålla lokalerna uthyrda under hela perioden från 2018 innebär det ändå att det rör sig om ansevärda belopp. Genom sitt agerande har Anders Lans grovt brutit mot anställningsavtalet. Agerandet torde även innebära att Anders Lans är skadeståndsskyldig i förhållande till BEAB.

4.3 Middag med Huawei

Vi har inte tagit del av upphandlingsunderlag och kan därför inte avgöra hur upphandlingen gått till och därmed om den skett enligt tillämplig lagstiftning. Utifrån den information vi har tagit del av framstår det dock som att inköpen av hårdvara från Huawei skett genom BEABs leverantör. Det innebär i sådant fall att någon konkurrensutsättning av Huawei inte skett i egentlig mening, utan att valet av Huawei kan ha skett utifrån andra omständigheter än att de offererat de ekonomiskt mest fördelaktiga produkterna. Efter det att köpet genomfördes har Huawei bjudit Anders Lans med flera på middag. Middagen ägde rum den 26 april 2023. Representanten från Huawei skrev bl a följande i ett mejl till Anders Lans: "Tjena! Tänkte att vi kunde träffas i Bollnäs om det går för sig inom kort och tacka för ordern! Det är ju påsk nästa vecka, hur ser det ut för dig v17? Tittade som snabbast på googlemaps efter restauranger, men blev inte så värst klok. Kanske du kan rekommendera (sic!)?"

Representanten från Huawei bjöd även Anders Lans till Stockholm efter sommaren, eller eventuellt tidigare, och erbjöd även att bjuda Anders Lans på middag även då. Av mejlet framgår bl a "Ni är så klart alltid välkomna till oss när ni vill, så har du vägarna förbi stockholm(sic!) före sommaren, hojta till så bjuder vi på middag!" Anders Lans har responderat positivt på inbjudan, men det är för närvarande inte känt om han har antagit erbjudandet gällande middag i Stockholm. Anders Lans svarade bl a: "Tack själva! Det var som sagt mycket trevlig. Vi får ta ett datum efter sommaren nere hos er. Har jag vägarna förbi tidigare så tittar jag in."

Av mailkonversationen mellan Anders Lans och Huawei kan det dessutom inte uteslutas att ytterligare middagar har genomförts.

Att låta sig bjudas på middag av en leverantör till BEAB kan utgöra en brottslig handling, *tagande av muta*, vilket regleras i 10 kap 5 a § Brottsbalken. Av paragrafens första stycke framgår:

"Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år."

Att uppställa någon absolut värdegräns för vad som är att anse som tillbörligt i den offentliga sektorn är inte möjligt. Sådana gränser skulle kunna leda till ett oönskat drickspenningsystem. Det måste i stället finnas utrymme för en nyanserad bedömning med hänsyn tagen till både verksamhetens art och förmånens karaktär. Klart är emellertid att förmåner som faller inom ramen för vanlig artighet och uppmärksamhet i mänskligt umgänge – t.ex. uppvaktningar med böcker, blommor, frukt eller choklad i samband med högtidsdagar eller representation – är tillbörliga (så länge de inte förknippas med en viss prestation).

Det skall understrykas att *samtycke* av en överordnad har ingen eller liten betydelse för otillbörlighetsbedömningen inom ramen för den *offentliga sektorn*. Det beror på att lojalitetsförhållandet som kan riskeras genom en otillbörlig förmån inte bara gäller i förhållande till den överordnade, utan också i förhållande till samhället.

Vid BEAB och Bollnäs kommun har man riktlinjer och policyer angående bl a mutbrott och liknande handlingar. BEAB:s riktlinjer är: "Riktlinjer och handlingsplan för att motverka oegentligheter i Bollnäs Energi AB". Beträffande "måltider" kan man där utläsa bl. a:

”Måltider

I relation till en leverantör bör du tacka nej till att bli bjuden på alla typer av måltider av en utomstående, om inte måltiden har ett naturligt samband med uppdraget. Måltider i samband med uppdraget kan vara en ”normal” arbetslunch, det vill säga ”dagens rätt” eller motsvarande.

Det är aldrig tillåtet att låta sig bjudas i samband med en upphandling av vara eller tjänst, oavsett vilken roll du har i upphandlingsprocessen.”¹

Bollnäs kommun har antagit Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv (2020). I riktlinjerna anges bl. a följande om måltider.

”Om anställda eller förtroendevalda bjuds på måltider ska det ha ett naturligt samband med uppdraget/arbetet och vara av typen enklare arbetsmåltid, fika eller liknande. Måltiderna i sig ska inte vara det huvudsakliga skälet till att man träffas och det får bara röra sig om någon enstaka måltid från ett och samma företag sett över en ettårsperiod.”²

Det finns liknande riktlinjer gällande mutor hos andra kommuner och kommunala bolag. Det är synnerligen viktigt att hålla i minnet den särskilda status en offentlig tjänsteman har. Av grundlagen 1 kap 9 § regeringsformen framgår det att den offentliga tjänstemannen skall iaktta *saklighet* och *opartiskhet*. Något som även framgår av 5 § förvaltningslagen (2017:900).

Anställningsavtalet mellan tjänstemannen och arbetsgivaren vilar på nämnda förutsättningar. Det är således ett brott mot anställningsavtalet att inte iaktta saklighet och opartiskhet. Det torde även i vissa fall vara ett grovt brott mot anställningsavtalet. Ett grovt brott mot anställningsavtalet kan medföra att det föreligger laga skäl för att skilja tjänstemannen från anställningen med omedelbar verkan (avskedande) enligt 18 § anställningsskyddslagen LAS. För avskedande krävs det naturligtvis inte att arbetstagaren har gjort sig skyldig till något som är kriminaliserat (t. ex tagande av muta). Den räcker således med arbetstagaren har gjort sig skyldig till ett grovt brott mot anställningsavtalet, t. ex genom att ha varit grovt illojal. Att en arbetstagare inte följer givna order, riktlinjer etc kan bl. a utgöra brott mot lojalitetsplikten som följer av anställningsavtalet (lojalitetsplikten behöver inte uttryckligen vara inskriven i anställningsavtalet). Eftersom BEAB och kommunen har antagna riktlinjer gällande bl. a mutor och i dessa angivit när anställda kan låta sig bjudas på måltider, torde Anders Lans genom sitt agerande har brutit mot anställningsavtalet. Det är inte uteslutet att det utgör ett grovt brott mot anställningsavtalet. Detta torde även gälla för det fall agerandet inte utgör en straffbar handling enligt 10 kap 5 a § BrB. Agerandet utgör likafullt ett brott mot riktlinjerna och anställningsavtalet eftersom låta sig bjudas på middag som tack för ordern torde innebära att den middag som Anders Lans deltog i vida överstiger den nivå som anges i riktlinjerna mot mutor.

I tillägg till ovan har det dessutom framkommit att deltagarna på middagen med Huawei var personer i ledande ställning inom Huawei Sverige och att karaktären av en middag som enbart har ett relationsskapande syfte har förstärkts. Se även nedan under avsnitt 6 gällande ASTRAs uppdaterade rekommendation kring polisanmälan.

¹ Riktlinjer och handlingsplan för att motverka oegentligheter i Bollnäs Energi AB. s 2 n.

² Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv (2020-01-10) s 9.

5. Avtalet med Bollnäs lastbilscentral AB

Våren 2024 har en ny upphandling skett, där de priser som lämnats in efter konkurrensutsättningen innebär en besparing för BEAB på uppemot 1 mkr per år för samma tjänster som tidigare utförts av Bollnäs Lastbilscentral AB. Resultatet i upphandlingen visar på att upphandlingen borde ha genomförts långt tidigare istället för att ha underlåtit att följa upp resultatet av avtalet med Bollnäs Lastbilscentral och förlänga detta avtal.

Under pågående avtalsperiod har även en lastmaskin lagts till på befintliga avtal, se PWCs utredning p 3.2 och 3.3. Som framgår av PWCs utredning har beloppet för lastmaskinen för två av de granskade fakturorna uppgått till mellan 55 tkr och 125 tkr per månad. Om liknande fakturor skickats varje månad, vilket framstår som den enda rimliga tolkningen eftersom PWC lyfter fram fakturor från såväl 2017 som 2024, har lastmaskinen kostat BEAB flertalet miljoner kronor. Som även framgår av PWCs utredning saknades möjlighet enligt avtalet med Bollnäs Lastbilscentral, att lägga till en lastmaskin. Ett sådant tillägg, d.v.s. som inte är avtalat och som uppgår till stora belopp, hade krävt en ny annonserad upphandling. Utöver det legala är det naturligtvis även av ett affärsmässigt intresse att genomföra en regelrätt konkurrensutsättning för att låta marknaden konkurrera om sin bästa lösning. Det ska tilläggas att, även om tillägget skulle ha skett innan nuvarande LOU trätt ikraft, hade ändringen varit otillåten då de nuvarande reglerna baseras på EU-domstolens praxis.

6. Köp av utrustning från Huawei

BEAB har, som framgår av PWCs utredning, köpt utrustning till stadsnätet från Huawei genom företaget Företaget. Förutom det potentiellt olämpliga i att installera utrustning från en kinesiskägd leverantör i Bollnäs stadsnät finns det två ytterligare omständigheter som är värda att notera gällande detta köp.

För det första har stadsnätetschefen fört en dialog med två olika företag angående köp av utrustningen från Huawei, respektive Transtema Fiberdata AB. Av de mailkonversationer som förekommit framgår det att stadsnätetschefen erhållit ett pris från Transtema den 9 februari. Därefter, den 14 februari förs en konversation mellan stadsnätetschefen och , där har fått information om konkurrentens priser och frågar om får affären om man matchar detta pris. Avtal tecknas därefter med Även om köpet omfattas av det s.k. teleundantaget är ett sådant tillvägagångssätt uppenbart olämpligt för en offentlig aktör, bland annat eftersom det riskerar att främja korruption och dessutom att ge BEAB ett dåligt rykte som affärspartner, med sämre villkor som följd.

För det andra har, som redogjorts för tidigare, en middag genomförts mellan Huawei och personer hos BEAB, som ett uttryckligt "tack för ordern". Som framgår av PWCs utredning har deltagarna från Huawei varit personer som arbetar med, eller ansvarar för Huaweis säljverksamhet inklusive den person som idag är Sverigeansvarig.

I inbjudan till den aktuella middagen benämndes detta som ett sätt att från bolagets sida tacka för ordern som den anställde de facto beslutat om. Att erbjudandet haft samband med utförandet av mottagarens anställning kan därför inte råda några tvivel om.

Frågan är alltså om förmånen – en middag på ortens "bästa" restaurang – varit otillbörlig. Några värdegränser eller liknande för vad som anses godtagbart finns inte; en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beaktas i en helhetsbedömning. Vid en sådan bedömning ska bland annat beaktas

huruvida deltagande varit naturligt och nyttigt. Omständigheterna får sägas tala med viss styrka för att den aktuella middagen varit av nöjeskaraktär för att fira och tacka för ordern. Mot detta skulle teknikernas närvaro i och för sig kunna anses tala.

En omständighet av intresse för otillbörlighetsbedömningen är att det på tillgängligt underlag inte har kunnat uteslutas att den aktuella ordern inte varit erforderligt konkurrensutsatt. När förmåner lämnas med tydlig och konkret inriktning på att belöna ett pliktstridigt agerande anses otillbörligheten i regel uppenbar (jfr. NJA 2020 s. 241 p. 10). Att detta inte kunnat uteslutas i aktuell situation i förening med att den aktuella chefen efter middagen förordat ytterligare köp från bolaget får anses tala för att det föreligger en risk för att mottagaren har eller skulle kunna komma att utöva osakligt inflytande. Ett förarbetsuttalande från 2012 års reform av mutlagstiftningen kan i sammanhanget vara vägledande (prop. 2011/12:79 s. 43):

”Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter utförts.”

Samtidigt ska framhållas att förmånen, såvitt framgått, haft ett ganska ringa värde och att deltagandet vid middagen synes ha skett relativt öppet. Vi har dock inte kunnat bedöma värdet eftersom vi inte haft tillgång till kvittot för middagen. Det går mot den bakgrunden inte att uttala sig i fråga om huruvida måttfullhet iakttagits.

Vid den fördjupade granskningen av e-post har framkommit diskussioner om ytterligare middag med Huawei (e-post från månadsskiftet januari/februari 2024). Det finns även exempel på mail som rör beställningen mellan BEAB och [redacted] enligt vad som framgick av det första stycket under denna punkt 6, där det framgår att [redacted] får information om konkurrentens pris och därefter anger att [redacted] kommer lägga beställningen från Pedab som är distributör av Huaweis produkter. Varför affären inte sker direkt gentemot Pedab är oklart (se även PwCs utredning s 54). När [redacted] tackar för ordern svarar BEAB ”Tacka inte, bjud tillbaka ☺”. Det har även framkommit mail där fakturan för den diskuterade leveransen blev 100 000 kr dyrare och där BEAB verkar acceptera detta med hänvisning till ”valutarisken” mellan beställning och leveransdag. Slutligen framkommer mail där leveranser från Nokia övervägs, men där det framgår att Nokia är medvetna om att Huawei tillfrågas och att Nokia vet att de inte kommer vara tillräckligt konkurrenskraftiga utifrån pris. Den exakta innebörden bakom dessa mail är inte fastställd, men de leder i samma riktning som övriga mail/middagar och bör därmed ingå i en fortsatt extern utredning.

Det ska i sammanhanget även förtydligas att BEAB har ingått avtal med [redacted] utan att göra någon annonserad upphandling enligt LOU. Det rör sig om avtal som vida överstiger direktupphandlingsgränsen (700 000 kr). Om det skulle vara så att innehållet i avtalen handlar om den del av BEABs verksamhet som omfattas av det sk teleundantaget är det olämpligt. Om det istället är så att teleundantaget inte är tillämpligt, vilket verkar sannolikt utifrån avtalens innehåll, är det olagligt på så sätt att avtalen i sådant fall kan innebära risk för sk upphandlingsskadeavgift och ogiltigförklaring.

Mot bakgrund av att det är fråga om en beslutsfattare inom offentlig sektor och en förhållandevis betydelsefull order till ett värde som inte är ringa torde utrymmet att motta några som helst förmåner för beslutsfattaren sammantaget ha varit mycket begränsat. Detta särskilt sedan aktuell förmån erbjudits med det explicita syftet att ”tacka” för aktuell order. Utifrån det befintliga underlag rekommenderas att polisanmälan upprättas.

7. Uthyrning av lokaler m.m.

PWC redogör i sin utredning för ett antal lokaler och fastigheter som hyrts ut till olika aktörer. Som tidigare konstaterats har bl.a. en lokal upplåtits vederlagsfritt till Pingelkläppen. Detta strider mot kommunallagen och har dessutom inneburit en förlust för BEAB då lokalen, efter att ha gjort en sökning av lämpliga hyresgäster, idag hyrs ut för ca 100 000 kr per år. PWC pekar även på att ett avtal med Skanska har varit underprissatt, där avtalet med Skanska undertecknats av fd VD. Inte heller en underprissättning är tillåten enligt kommunallagen och innebär, på samma sätt som en vederlagsfri uthyrning, att den kommunala likabehandlingsprincipen träffs för när och att ett statsstöd har utgått.

8. Slutsatser och rekommendationer

Utifrån den arbetsrättsliga utredning som gjorts av ASTRA och den utredning PWC nu slutfört drar ASTRA följande slutsatser och gör de rekommendationer som följer.

ASTRA bedömer, utifrån vad som framkommit, att de utredningar och åtgärder som initierats från början av 2024 och framåt, varit motiverade. Dels utifrån de misstankar som redan då förelåg kring att BEABs affärer inte skedde på ett optimalt sätt, dels utifrån det faktiska resultat som framkommit under utredningarna.

Av de avtal som PWC har granskat framkommer en bild där BEAB har missgynnats ekonomiskt av hanteringen. Det handlar sannolikt om belopp i miljonklassen, som har betalats ut till olika leverantörer utan att skäl har funnits utifrån faktiska förutsättningar och/eller i avtalstexten. Utifrån vad som likaledes har framkommit kring relationer mellan olika personer är det mycket som tyder på att agerandet har varit en del av en företagskultur som åtminstone har omfattat personer i ledande ställning. Då de personer som omfattas, inte längre är en del av BEAB föreslås ingen ytterligare åtgärd i denna del. Se i denna del tidigare rekommendationer kring avslutandet av stadsnätchefens anställning.

Då det, gällande de två största leverantörerna, har förekommit ageranden som inte gynnat BEAB och att detta pågått under en längre tid utan att åtgärder har vidtagits, rekommenderar ASTRA att BEAB inrättar en funktion med tydligt uppdrag och mandat att följa upp de avtal BEAB har ingått i syfte att säkerställa dels affärsmässiga aspekter, d.v.s. får BEAB valuta för de pengar som används gentemot olika leverantörer. Dels legala aspekter, d.v.s. följer BEAB ingångna avtal och relevant lagstiftning (bl.a. upphandlingslagstiftning). En sådan roll bör inledningsvis vara placerad direkt under VD, alternativt vara placerad hos kommunen för att, så långt det är möjligt, säkerställa att den person som utför arbetet inte har ett beroende till enskilda personer inom BEAB på ett sätt som kan få personen att avhålla sig från att vara tydlig i sin återkoppling och förslag på åtgärder. Efter att ha genomfört en initial analys av befintliga avtal utifrån den oberoende roll som beskrivs, ser ASTRA en fördel att inkorporera rollen i den funktion som ansvarar för att genomföra BEABs upphandlingar (oavsett om de omfattas av LOU/LUF eller ett undantag från respektive lag) för att på så sätt skapa bättre förutsättningar att göra bättre affärer redan från början.

Gällande rekommendationen att säkerställa affärsmässighet och legalitet kring ingångna avtal inskränker sig rekommendationen inte till de avtal som omfattas av LOU/LUF, utan även till de avtal som ingås på annat sätt, t.ex. hyresavtal, sponsoravtal och annat.

BEAB har redan idag tydliga riktlinjer gällande otillbörliga förmåner, men baserat på den middag som genomfördes med Huawei, rekommenderas att BEAB löpande genomför utbildning med samtliga personer som agerar gentemot BEABs leverantörer. På så sätt kan tydliggöras att det förväntas att dessa personer

interagerar med leverantörer, men samtidigt den tydliga och skarpa gräns som finns för ageranden. BEAB verkar på en liten ort, där dessa frågor blir ännu mer framträdande än på en större ort och där konsekvensen för ett mindre bolag kring att leverantörerna uppfattar BEAB som påverkbara blir större än för ett större bolag. ASTRA har i detta sammanhang även rekommenderat att BEAB gör en polisanmälan gällande middagen med Huawei för att bringa klarhet i samtliga omständigheter kring den och få rättsvårdande myndigheters bedömning utifrån de samlade omständigheterna.

Utifrån vad PWC redovisar kring den möjliga privata relationen mellan fd stadsnätchef och BEABs största leverantör, bör BEAB även formalisera en rutin för att säkerställa att de personer som är ansvariga för ett avtal eller som har ett praktiskt stort inflytande över ett avtal, kontrolleras med avseende på relationer till de leverantörer som förekommer på BEABs potentiella marknad. Det kan t.ex. ske genom att den ansvarige själv får göra ett konstaterande avseende om relationer förekommer eller inte, för att säkerställa en avvägning mot den enskildes berättigade intressen kring integritet. BEAB bör dock även ha en rutin för uppföljning/granskning i de fall en sådan åtgärd inte bedöms vara tillräcklig.

ASTRA ger i övrigt följande konkreta rekommendationer baserat på resultatet av utredningarna.

- Upprätta en polisanmälan avseende middagen med Huawei,
- Säkerställ att det belopp på 1,3 miljoner kronor som identifierats av PWC som överfakturerat stämmer och överväg i sådant fall att återkräva detta belopp från Pingelkläppen,
- Inför en avtalsbestämmelse i samtliga avtal, befintliga som kommande, med en specificering av hur fakturor ska lämnas in för att vara godkända (och betalas),
- Analysera avtalet med [redacted], utifrån att det framkommit uppgifter som tyder på att [redacted] har fått fördelar i förhållande till andra leverantörer och att relationen inte enbart vilar på affärsmässiga överväganden
- Tillsätt åtgärder för att 1) undersöka i detalj och därefter 2) komma tillrätta med det ASTRA benämnt som företagskultur, där ASTRA uppfattar det som att det förekommer inslag som tyder på att affärer inte enbart görs utifrån vad som är BEABs bästa, utan där upparbetade relationer spelar in på valet av leverantör. Denna punkt bör åtgärdas även om det konstateras att inget, formellt sett, olagligt har förekommit. Det ska förtydligas att denna rekommendation sannolikt innebär ett omfattande arbete.

Som ovan

Göran Smedberg

Björn Bergström

Bilagor

Arbetsrättslig utredning av ASTRA

PWC slutrapport