

LANDSTINGSREVISIONEN

# Granskning av landstingets upphandlingar inom fastighetsområdet

Rapport nr 12/2012



# Innehåll

<b>1. SAMMANFATTNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 REKOMMENDATIONER.....	4
<b>2. BAKGRUND .....</b>	<b>5</b>
2.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR .....	5
2.2 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND .....	5
2.3 REVISIONSKRITERIER .....	5
2.4 METOD OCH GENOMFÖRANDE .....	5
<b>3. ANSVAR, BEFOGENHETER OCH RUTINER .....</b>	<b>6</b>
3.1 BASENHET FASTIGHETS UPPHANDLINGAR .....	6
3.2 OBJEKTSUPPHANDLINGAR .....	6
3.3 RAMAVTALSUPPHANDLINGAR .....	6
3.4 RUTINER, DOKUMENTHANTERING OCH SYSTEMSTÖD .....	7
VÅR KOMMENTAR .....	8
<b>4. UPPFÖLJNING OCH KONTROLL AV GENOMFÖRDA UPPHANDLINGAR.....</b>	<b>8</b>
4.1 ERSÄTTNINGSVILLKOR ENLIGT RAMAVTAL .....	8
4.2 FASTIGHETS ATTESTRUTINER .....	8
4.3 RESULTAT AV FAKTURAGRANSKNING .....	9
4.4 EKONOMISK UPPFÖLJNING.....	9
VÅR KOMMENTAR .....	10

## 1. Sammanfattning

Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets upphandlingar inom fastighetsområdet.

### Risker med landstingsstyrelsens beslutsordning

Landstingsdirektören får enligt beslut av landstingsstyrelsen som verkställighet genomföra upphandling, fatta tilldelningsbeslut och underteckna avtal i samband med byggnadsinvesteringar som understiger 10 miljoner kronor. Landstingsdirektören får som verkställighet även ingå ramavtal för köp av varor och tjänster. Upphandling av tjänster ska föregås av samråd med landstingsstyrelsens arbetsutskott.

Vi ser en risk i att landstingsstyrelsen definierat beslut som rör fastighetsupphandlingar som verkställighet. Verkställighetsbeslut behöver inte anmälas till landstingsstyrelsen. Vi bedömer att beslutsmodellen minskar styrelsens insyn och kontroll i fastighetsupphandlingar. Vår granskning visar att basenhet fastighet under hösten 2011 genomförde en ramavtalsupphandling för byggtreprenörer. Ordervärdet för det största kontraktet var i förfrågningsunderlaget uppskattat till 10 miljoner kronor per år för en avtalsperiod på tre år. Tjänstemän vid basenhet fastighet fattade tilldelningsbeslut i upphandlingen. Fastighetschefen undertecknade avtalen med vinnande anbudsgivare. Varken landstingsdirektören eller landstingsstyrelsen fattade några beslut i upphandlingen.

Vi bedömer att beslutsordningen inte bara är problematiskt ur ett internkontrollperspektiv. Det finns dessutom risk för att landstingsstyrelsens beslut om vilka åtgärder som är verkställighet inte är förenligt med kommunallagens bestämmelser om vad som kan vara verkställighet. I rapporten *Granskning av rutiner för beredning av ärenden* förs ett juridiskt resonemang kring att flera av åtgärderna egentligen är beslut i kommunallagens mening. Landstingsstyrelsen ska antingen delegera beslutanderätten eller själv fatta beslut i ärendena (rapport nr 10/2012, s.18-23).

### Basenhet fastighet har otillräckliga rutiner

Vi har i granskningen fått information om att basenhet fastighet genomför objektsupphandlingar och ramavtalsupphandlingar utan att anlita landstingets upphandlingsavdelning. En genomgång av basenhetens styrdokument visar att basenhet fastighet saknar:

- Dokumenterade rutinbeskrivningar som beskriver ansvarsfördelningen och arbetsgången vid upphandlingar
- Dokumenterad aktuell attestförteckning
- Dokumenterade rutiner för hantering av frågor om jäv och oberoende i samband med upphandlingar

### Uppföljningen av beställda byggtjänster är inte tillräcklig

Som framgått genomförde basenhet fastighet en ramavtalsupphandling för byggtreprenörer hösten 2011. Vi har med hjälp av ett stickprov kontrollerat hur basenheten följt upp att leverantörerna har levererat i enlighet med tecknade ramavtal. Leverantörerna ska enligt ramavtal för byggtreprenörer utföra arbeten på löpande räkning med ersättning per arbetad timme. Stickprovet avser fakturor för golv- och måleriarbeten under perioden 1 januari-31 augusti 2012.

Kontrollen visar att 68 procent av fakturorna som avser måleriarbeten och 75 procent av fakturorna som avser golvarbeten har ofullständiga fakturaunderlag. I fakturorna med ofullständiga underlag har leverantörerna inte bifogat tidrapporter som verifierar antalet debiterade arbetstimmar och verifikat som styrker debiterade materialkostnader.

Vi bedömer att basenhet fastighet inte har rutiner som säkerställer att byggfakturor blir tillräckligt kontrollerade. Vårt stickprov visar att attestanterna godkännt utbetalningar trots att fakturorna saknar fullständiga underlag.

### **Ekonomisk uppföljning saknas**

Vi har i granskningen fått information om att basenhet fastighet i allt högre grad avropar från ramavtal istället för att genomföra objektsupphandlingar i enskilda investeringsprojekt. Basenheten följer dock inte upp det ekonomiska värdet av avropade volymer. Uppskattade ordervärden i den senaste ramavtalsupphandlingen för byggtreprenörer är enligt uppgift inte baserade på ekonomisk uppföljning för tidigare år.

En bristande ekonomisk uppföljning kan medföra risk för att landstinget inte följer bestämmelser om beloppsgränser i lagen om offentlig upphandling (LOU). Enligt LOU gäller olika upphandlingsförfaranden beroende på om värdet av ett byggkontrakt understiger eller överstiger ett visst tröskelvärde. För år 2012 uppgår tröskelvärdet för byggtreprenader till 47 438 500 kronor.

Basenhet fastighet har på uppdrag av revisionskontoret sammanställt värdet av samtliga avrop från ramavtalet för byggtjänster i Umeåområdet under år 2011. Sammanställningen visar att Fastighet enbart under år 2011 avropade byggtjänster från ramavtalet till ett värde av cirka 19 miljoner kronor exklusive moms. I den senaste ramavtalsupphandlingen var ordervärdet dock endast uppskattat till 10 miljoner kronor per år.

### **1.1 Rekommendationer**

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa:

- Att det finns dokumenterade och korrekta beslutsordningar för hur landstinget ska genomföra upphandlingar inom fastighetsområdet.
- En tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingar inom fastighetsområdet.

## 2. Bakgrund

Landstingsrevisionen har under hösten 2012 genomfört en uppföljande granskning av landstingets upphandlingsverksamhet. Resultatet av granskningen har vi sammanställt i denna rapport samt rapport nr 11/2012.

I föreliggande rapport redogör vi för iakttagelser från granskning av upphandlingsverksamheten med avseende på upphandlingar inom fastighetsområdet.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen söker svar på om landstingsstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets fastighetsupphandlingar:

- Finns dokumenterade systembeskrivningar för hur landstinget ska genomföra fastighetsupphandlingar avseende ansvar, befogenheter och rutiner?
- Finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av landstingets fastighetsupphandlingar?

### 2.2 Ansvarig styrelse eller nämnd

Landstingsstyrelsen ansvarar enligt landstingsfullmäktiges reglemente för produktion, förvaltning och drift av landstinget fastigheter och lokaler.

### 2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen, 6 kapitlet, § 1 och § 7
- Lag om offentlig upphandling (LOU)
- Landstingets regler för upphandling

### 2.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier, registeranalyser och intervjuer. Vi har genomfört intervjuer med följande personer:

- Chefen för verksamhetsområdet service
- Fastighetschef
- Två byggprojektledare vid basenhet fastighet

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Rapporten har även kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig vid revisionskontoret.

## 3. Ansvar, befogenheter och rutiner

### 3.1 Basenhet fastighets upphandlingar

Regler för hur verksamheterna ska gå tillväga vid inköp och upphandling av varor och tjänster finns i landstingets regelverk (*Administrativa regler för basenheterna, tjänstemannaledningen och staberna*, tryckt version år 2009). Enligt reglerna ska basenheterna vid inköp över en viss beloppsgräns alltid anlita landstingets upphandlingsavdelning. Av granskningen framgår dock att basenhet fastighet på egen hand genomför upphandlingar som avser:

- Ramavtal för byggtreprenörer
- Ramavtal för köp av konsulttjänster
- Investeringsprojekt
- Vissa drifttjänster

Fastighet genomförde under år 2011 en ramavtalsupphandling för byggtreprenörer, en driftsupphandling och 6 stycken objektsupphandlingar. Objektsupphandlingarna avsåg bland annat låsbyten, fastighetsmäklartjänster och hissar.

Fastighet vänder sig enligt uppgift till upphandlingsavdelningen för juridiskt stöd i samband med överprövningar. Basenheten har även anlitat avdelningen i några enskilda objektsupphandlingar. Av intervjuer framkommer att basenheten inte anlitar upphandlingsavdelningen i merparten av upphandlingarna med hänvisning till att avdelningen har för långa handläggningstider.

### 3.2 Objektsupphandlingar

Av landstingsstyrelsens delegationsordning, senast reviderad den 13 december 2011, framgår att styrelsen delegerat till landstingsdirektören att fatta beslut om att påbörja planering och upphandling vid investeringar i byggnader mellan 3-10 miljoner kronor. Landstingsdirektören får inte vidaredelegera beslutanderätten och ska anmäla fattade beslut till landstingsstyrelsen.

Landstingsstyrelsen har därutöver beslutat att landstingsdirektören som verkställighet får genomföra upphandling, fatta tilldelningsbeslut och underteckna avtal i samband med byggnadsinvesteringar som understiger 10 miljoner kronor. Verkställighetsbesluten behöver inte anmälas till nämnden. Vi har inte funnit någon aktuell förteckning som visar hur landstingsdirektören har fördelat dessa beslutsbefogenheter vidare i organisationen.

Enligt en förteckning som gällde fram t.o.m. landstingsstyrelsens beslut om en reviderad delegationsordning i december 2011 hade landstingsdirektören lämnat över beslutsbefogenheterna till fastighetschefen. Vi har i granskningen fått information om att det är tjänstemän vid basenhet fastighet och fastighetschef som fattar tilldelningsbeslut och undertecknar avtal i samband med upphandlingar, oavsett upphandlingskontraktets värde.

### 3.3 Ramavtalsupphandlingar

Landstingsdirektören får enligt beslut av landstingsstyrelsen som verkställighet ingå ramavtal för köp av varor och tjänster. Några beloppsgränser framgår inte. Upphandling av tjänster ska enligt landstingsstyrelsens beslut föregås av samråd med styrelsens arbetsutskott.

Av minnesanteckningar från utskottets sammanträden framgår att utskottet regelbundet får information om aktuella tjänsteupphandlingar. Enligt vad som framkommit i intervjuer omfattar informationerna dock inte ramavtalsupphandlingar av bygg- och konsulttjänster som genomförs av basenhet fastighet.

Basenhet fastighet genomförde senast en ramavtalsupphandling för köp av byggtjänster under hösten 2011. Av förfrågningsunderlaget framgår att upphandlingen avser reparationer, underhållsarbete samt ändrings- och ombyggnadsarbeten på landstingets fastigheter. Arbetena är uppdelade på sex teknikområden (bygg, el, måleri, golv, rör och ventilation) och avser tre förvaltningsområden (Umeå, Skellefteå- och Lyckseleområdet). Avtalsperioden uppgår till ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare 2 år.

Upphandlingen resulterade i sammanlagt 18 ramavtal. Det minsta ramavtalet är i förfrågningsunderlaget värderat till 250 000 kronor per år. Det största kontraktet som avser köp av byggtjänster i Umeåområdet har ett uppskattat ordervärde på 10 miljoner kronor per år. Upphandlingen är i sin helhet, vid sammanräkning av samtliga ordervärden, värderad till 41 800 000 kronor per år. Av förfrågningsunderlaget framgår att volymen av beställda arbeten kan komma att avvika väsentligt från uppskattat ordervärde.

Tjänstemän vid basenhet fastighet har fattat samtliga tilldelningsbeslut i upphandlingen. Fastighetschefen har undertecknat avtalen med vinnande anbudsgivare. Varken landstingsdirektören eller landstingsstyrelsen har fattat några beslut i upphandlingen.

Man bör här uppmärksamma att landstingsstyrelsen under år 2011 och 2012 fattat beslut i upphandlingar som beloppsmässigt understiger värdet av Fastighets ramavtalsupphandling. Som exempel kan nämnas att landstingsstyrelsen under år 2012 fattat anskaffningsbeslut och tilldelningsbeslut i en upphandling som avsåg behandling av idrotts- och motionsskador. Upphandlingskontraktet var värderat till 3 miljoner kronor per år för en avtalsperiod på tre år.

### **3.4 Rutiner, dokumenthantering och systemstöd**

En genomgång av basenhet fastighets styrdokument visar att basenheten saknar dokumenterade rutinbeskrivningar som beskriver ansvarsfördelningen och arbetsgången vid upphandlingar. Vi har endast funnit en dokumenterad rutin för beslut om direktupphandling.

Fastighet har sju byggprojektledare som ansvarar för att genomföra byggnadsinvesteringar beslutade av landstingsstyrelsen. En av projektledarna är samordnare för gruppen och fördelar investeringsuppdrag och eventuella objektsupphandlingar mellan projektledarna. Upphandlingar som avser driftstjänster hanteras av en av basenhetens teknikförvaltare. Fastighetschefen eller samordnaren för projektledarna fattar beslut om direktupphandlingar.

Enligt vad som framkommit vid intervjuer är rutinen vid upphandlingar att två tjänstemän vid basenheten öppnar inkomna anbud. Uppgifterna förs in en anbudsförteckning som förvaras i ett låst arkivskåp. Vid anbudsvärderingar tillämpar basenheten enligt uppgift en tvåhandsprincip som innebär att två av projektledarna genomför värderingen. Basenheten har inga dokumenterade rutiner för hantering av frågor om jäv och oberoende i samband med upphandlingar. Efter genomförd anbudsvärdering fattar ansvarig projektledare tilldelningsbeslut. Fastighetschefen undertecknar avtal med vinnande anbudsgivare.

Fastighet förvarar dokumentationen i upphandlingsärenden i pärmar och digitala mappar. Basenheten har en skriftlig rutin som beskriver vilka handlingar i upphandlingsärenden som ska diarieföras. Av rutinen framgår att handläggande tjänsteman vid påbörjandet av en upphandling ska begära ett diarienummer från landstingets sekretariat. När upphandlingen är genomförd ska tjänstemannen skicka antaget anbud, anbudsförteckning, tilldelningsbeslut samt avtal till landstingets centrala diarium för diarieföring. Ett stickprov i landstingets centrala diarium visar att handlingar från fastighets upphandlingar för år 2011 är diarieförda i enlighet med upprättad rutin.

## Vår kommentar

Vi ser en risk i att en så stor andel av besluten som rör fastighetsupphandlingar är definierade som verkställighet. Verkställighetsbeslut behöver inte anmälas till landstingsstyrelsen. Vi bedömer att beslutsmodellen minskar styrelsens inflytande och kontroll över vilka beslut som förvaltningen fattar i fastighetsupphandlingar. Vår granskning visar dessutom att basenhet fastighet genomför upphandlingar utan stöd från landstingets upphandlingsavdelning. Basenheten saknar därutöver dokumenterade rutiner för hur upphandlingar ska genomföras.

Vi bedömer att beslutsordningen inte bara är problematiskt ur ett internkontrollperspektiv. Det finns dessutom risk för att landstingsstyrelsens beslut om vilka åtgärder som är verkställighet inte är förenligt med kommunallagens bestämmelser om vad som kan vara verkställighet. I rapporten *Granskning av rutiner för beredning av ärenden* förs ett juridiskt resonemang kring att flera av åtgärderna egentligen är beslut i kommunallagens mening. Landstingsstyrelsen ska antingen delegera beslutanderätten eller själv fatta beslut i ärendena (rapport nr 10/2012, s.18-23).

## 4. Uppföljning och kontroll av genomförda upphandlingar

### 4.1 Ersättningsvillkor enligt ramavtal

Enligt uppgift är det teknikförvaltare, fastighetsförvaltare och projektledare inom basenhet fastighet som avropar från ramavtalen för byggtreprenörer. Beställningarna kan avse arbeten i enskilda investeringsprojekt, åtgärder enligt planenligt underhåll eller akuta åtgärder.

Av förfrågningsunderlag och ramavtal framgår att ersättning utgår mot redovisade självkostnader, avtalade å-priser och procentpåslag enligt anbud. För samtliga arbeten utom måleriarbeten ska leverantörerna utföra arbeten på löpande räkning med ersättning per arbetad timme. Måleriarbeten ska enligt ramavtalet debiteras per kvadratmeter enligt avtalad prislista. Av avtalet framgår att leverantörerna i undantagsfall och efter särskild överenskommelse kan debitera timersättning för utförda måleriarbeten.

Krav på fakturor och vilken dokumentation som leverantören ska bifoga framgår av förfrågningsunderlag och tecknade ramavtal. Fakturan ska innehålla uppgift om:

- Referensnummer
- Objektets (byggnadens) namn
- Beställarens projektnummer
- Verifikat på inköp material och tidsredovisning

### 4.2 Fastighets attestrutiner

I landstingets regelverk (tryckt version år 2009) och landstingets kontoplan för år 2012 finns riktlinjer för attestering av leverantörsfakturor. Attestering ska enligt reglerna alltid genomföras av minst två personer, mottagnings- och beslutsattestant. Landstingsdirektör, verksamhetsområdeschef och verksamhetschef ansvarar för att utse attestanter inom sina respektive verksamheter. Den som utfärdat attesträtten ansvarar för att upprätta en attestordning och för att löne- och faktureringsbyrån får kännedom om uppgifterna.

Av attestreglerna framgår följande krav på besluts- och mottagningsattestanter:

**Mottagningsattestanten** ska kontrollera fakturan mot beställning och att prestationen är fullgjord. Mottagningsattestanten ska även kontrollera att fakturan uppfyller krav på verifikationer.



**Beslutsattestanten** ansvarar för att kontrollera att mottagningsattestanten fullgjort sina skyldigheter. Beslutsattestanten ska rimlighetsbedöma volym och belopp samt kontrollera att inköpet är gjort i enlighet med beslut, budget, planer, genomförda upphandlingar och tecknade ramavtal.

Vi har i granskningen fått information om att det inte finns någon dokumenterad aktuell attestförteckning för basenhet fastighet. Vi har tillsammans med fastighetschefen gått igenom vilka attesträtter som finns upplagda i faktureringsystemet Invoice manager. Genomgången visar att det finns anställda som har rätt att beslutsattestera fakturor som inte längre ska ha denna befogenhet enligt fastighetschefen.

Enligt uppgift beslutsattestera samordnaren för projektledarna fakturor som avser byggnadsinvesteringar. Fakturor som avser planenligt underhåll och akuta underhållsåtgärder beslutsattesteras av samordnaren för teknikförvaltarna. När samordnarna gör beställningar är det fastighetschefen som är beslutsattestant. Av intervjuer framkommer att beslutsattestanterna inom basenheten attestera ett stort antal fakturor. En kontroll i Invoice Manager visar att samordnaren för projektledarna under perioden 1 januari 2012-31 oktober 2012 beslutsattestera totalt 1 159 fakturor. Samordnaren för teknikförvaltarna har under samma period beslutsattestera sammanlagt 858 fakturor.

### 4.3 Resultat av fakturagranskning

Vi har genomfört en registeranalys av ett urval byggfakturor i faktureringsystemet Invoice Manager. Stickprovet är avgränsat till fakturor som avser måleri- och golvarbeten med ankomstdatum från och med den 1 januari 2012 t.o.m. den 31 augusti 2012.

Vi har kontrollerat om fakturorna uppfyller krav på faktureringsunderlag enligt förfrågningsunderlag och ramavtal. Resultatet av stickproven framgår av tabellen nedan:

	Antal fakturor	Ofullständigt faktura-underlag i IM	Ofullständiga fakturor i procent
Måleriarbeten	75	51	68 %
Golvarbeten	146	109	75 %

Stickprovet visar att 68 procent av fakturorna som avser måleriarbeten och 75 procent av fakturorna som avser golvarbeten har ofullständiga fakturaunderlag. I fakturorna med ofullständiga underlag har leverantörerna inte bifogat:

- Tidrapporter som verifierar antalet debiterade arbetstimmar
- Verifikat som styrker debiterade materialkostnader

För fakturor som saknar tidrapporter är det inte möjligt att se vem eller vilka som utfört arbetet och vid vilka tidpunkter. Av fakturorna framgår endast totalt antal arbetade timmar. Enligt uppgift gör mottagnings- och beslutsattestanter rimlighetsbedömningar av antalet debiterade timmar när underlagen är ofullständiga. Intervjuade i granskningen framför att det i många fall är svårt att få in fullständiga underlag från leverantörerna. I vissa fall begär beställare eller beslutsattestant in underlag från leverantörerna i efterhand. Det kan därför finnas underlag för en del fakturor som inte finns inskannade i Invoice Manager.

### 4.4 Ekonomisk uppföljning

Fastighets årsrapport för år 2011 innefattade ingen redogörelse över basenhetens upphandlingsverksamhet. Basenheten för enligt uppgift inte någon statistik över antalet genomförda upphandlingar, antalet överprövade upphandlingar, direktupphandlingar etc.

Vi har i granskningen fått information om att basenhet fastighet i allt högre grad avropar från ramavtal istället för att genomföra objektsupphandlingar i enskilda investeringsprojekt. Basenheten följer dock inte upp värdet av avropade volymer. Uppskattade ordervärden i den senaste ramavtalsupphandlingen för byggtreprenörer är enligt uppgift inte baserade på ekonomisk uppföljning för tidigare år.

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller olika upphandlingsförfaranden beroende på om värdet av ett byggkontrakt understiger eller överstiger ett visst tröskelvärde. För år 2012 uppgår tröskelvärdet för byggtreprenader till 47 438 500 kronor.

Basenhet fastighet har på uppdrag av revisionskontoret sammanställt värdet av samtliga avrop från ramavtalet för byggtreprenörer i Umeåområdet under år 2011. Sammanställningen visar att Fastighet enbart under år 2011 avropade byggtjänster från ramavtalet till ett värde av cirka 19 miljoner kronor exklusive moms.

### **Vår kommentar**

Vi bedömer att basenhet fastighet inte har rutiner som säkerställer att byggfakturor blir tillräckligt kontrollerade. Vårt stickprov visar att attestanterna godkänt utbetalningar trots att fakturorna saknar fullständiga underlag.

En bristande ekonomisk uppföljning kan medföra risk för att landstinget inte följer bestämmelser om beloppsgränser i lagen om offentlig upphandling (LOU).

Umeå den 29 november 2012

Susanne Hellqvist  
Revisor