

LANDSTINGSREVISIONEN

Uppföljande granskning av upphandlingar inom fastighetsområdet

Rapport nr 29/2014



Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS	3
1.1 BAKGRUND.....	3
1.2 RESULTAT	3
1.3 REKOMMENDATIONER.....	4
2. INLEDNING.....	5
2.1 REVISIONSFRÅGOR	5
2.2 REVISIONSKRITERIER.....	5
2.3 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND	5
2.4 METOD OCH GENOMFÖRANDE	6
3. BESLUTSORDNING OCH RUTINER	6
3.1 BESLUTADE ÅTGÄRDER	6
3.2 BESLUTSORDNING I UPPHANDLINGAR.....	6
3.3 LANDSTINGSSTYRELSENS DELEGATIONSORDNING.....	6
3.4 VÅR KOMMENTAR	7
3.5 RUTINER FÖR UPPHANDLINGAR INOM FASTIGHETSOMRÅDET	8
3.6 VÅR KOMMENTAR	8
4. FÖLJSAMHET TILL REGLER	8
4.1 STICKPROV	8
4.2 UPPHANDLING AV KONSULTTJÄNSTER FÖR NY PSYKIATRIBYGGNAD	9
4.3 UPPHANDLING AV RAMAVTAL FÖR KÖP AV KONSULTTJÄNSTER	9
4.4 UPPHANDLING AV SKYLTVNING PÅ LYCKSELE LASARETT	10
4.5 VÅR KOMMENTAR	10
5. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	10

1. Sammanfattande analys

1.1 Bakgrund

En granskning år 2012 (nr 12/2012) visade att basenhet fastighet på egen hand genomförde upphandlingar inom fastighetsområdet värderade till hundratals miljoner kronor. Varken landstingsstyrelsen eller landstingsdirektören fattade beslut i upphandlingarna. Granskningen visade att det saknades dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet skulle genomföras och hur fastighetsförvaltningen skulle hantera frågor om jäv och oberoende i samband med upphandlingar.

Revisorerna bedömde att det fanns risk för att beslutsordningen i upphandlingarna inte överensstämde med kommunallagens bestämmelser. Revisorerna såg även risker med hanteringen ur ett interkontrollperspektiv. Rekommendationerna till landstingsstyrelsen var att säkerställa dokumenterade och korrekta beslutsordningar samt en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingar inom fastighetsområdet.

I ett yttrande till revisorerna i mars 2013 svarade landstingsstyrelsen att det skulle tas fram en administrativ rutin för upphandlingar inom fastighetsområdet.

1.2 Resultat

En positiv iakttagelse i vår uppföljande granskning är att landstingsstyrelsen år 2014 beslutat om en delegationsordning som reglerar landstingsdirektörens befogenheter att fatta beslut i upphandlingar. Direktören har i sin tur beslutat om en vidaredelegationsordning inom styrelsens ansvarsområde. Av delegationsordningarna framgår att direktören ska anmäla beslut som är fattade på delegation till styrelsen.

Vi har gjort ett stickprov av tre upphandlingar inom fastighetsområdet. Samtliga upphandlingar är beslutade år 2014. Vi har dels tittat på om upphandlingarna är beslutade enligt landstingsstyrelsens delegationsordning. Vi har även tittat på upphandlingarnas följsamhet till upphandlingslagstiftningen (LOU 2007:1091).

Vår bedömning är att två av upphandlingarna i huvudsak är genomförda i enlighet med upphandlingslagstiftningen. I en av upphandlingarna har landstinget använt ett felaktigt förfarande.

Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut i samtliga upphandlingar. Besluten är inte anmälda till landstingsstyrelsen. För en av upphandlingarna är det tveksamt om landstingsdirektören hade befogenhet att fatta tilldelningsbeslut. Det gäller en upphandling av ramavtal för köp av konsulttjänster. Enligt landstingsstyrelsens delegationsordning skulle styrelsen själv besluta om upphandlingar när kontraktsvärdet översteg 10 miljoner kronor. En sammanställning från basenhet fastighet visar att inköpen från ramavtalet under föregående avtalsperiod uppgick till cirka 80 miljoner kronor.

2014 års granskning visar att det fortfarande saknas dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras. Med detta menar vi rutiner som beskriver ansvarsfördelningen mellan fastighetsförvaltningen och upphandlingsavdelningen, rutiner för jäv och oberoendefrågor o.s.v.

1.3 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser bedömer vi att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar inom fastighetsområdet.

Landstingsstyrelsen bör säkerställa:

- Att landstingsstyrelsens delegationsordning för beslut om upphandlingar följs och att beslut fattade på delegation anmäls till styrelsen.
- Att det finns dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras.

2. Inledning

En granskning år 2012 (nr 12/2012) visade att basenhet fastighet på egen hand genomförde upphandlingar inom fastighetsområdet värderade till hundratals miljoner kronor. Varken landstingsstyrelsen eller landstingsdirektören fattade beslut i upphandlingarna. En genomgång av basenhetens styrdokument visade att basenheten saknade dokumenterade rutinbeskrivningar som beskrev ansvarsfördelningen och arbetsgången vid upphandlingar. Basenheten saknade även dokumenterade rutiner för hantering av frågor om jäv och oberoende i samband med upphandlingar.

Revisorerna rekommenderade landstingsstyrelsen att se över beslutsordningen i upphandlingar. Revisorerna rekommenderade även styrelsen att säkerställa en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingar inom fastighetsområdet.

Mot bakgrund av resultatet i 2012 års granskning har revisorerna för år 2014 beslutat att genomföra en uppföljande granskning inom området.

2.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen har vidtagit åtgärder med anledning av iakttagelserna i 2012 års granskning.

Har landstingsstyrelsen säkerställt:

- Att det finns dokumenterade och korrekta beslutsordningar för hur landstinget ska besluta om upphandlingar inom fastighetsområdet?
- Att det finns dokumenterade rutiner för hur fastighetsavdelningen ska genomföra upphandlingar inklusive hantering av frågor om jäv och oberoende?
- Att verksamheterna följer regler för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska beslutas och genomföras?

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kapitlet, § 1 och § 7
- Lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091)
- Landstingsfullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen
- Landstingsstyrelsens delegationsordning

2.3 Ansvarig styrelse eller nämnd

Landstingsstyrelsen.

2.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Vi har hämtat information från chefen för verksamhetsområde service, fastighetschefen och projektledare vid basenhet fastighet. Vi har även hämtat information från stabschef och jurist vid staben för planering och styrning samt företrädare för landstingets upphandlingsavdelning.

I granskningen har vi gått igenom tre upphandlingar som fastighetsavdelningen har genomfört. Vi har bedömt upphandlingarnas följsamhet till landstingets interna regelverk (delegationer och riktlinjer) samt till upphandlingslagstiftningen. Joakim Eriksson, Attensum AB, har bistått revisionskontoret i granskningen av stickproven.

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

3. Beslutsordning och rutiner

3.1 Beslutade åtgärder

Revisorerna lämnade i november 2012 över en skrivelse till landstingsstyrelsen med information om iakttagelserna i 2012 års granskning. I ett yttrande i mars 2013 svarade styrelsen att det skulle tas fram en administrativ rutin för upphandlingar av ramavtal och fastprisentreprenader inom fastighetsområdet. Landstingsstyrelsen skulle även få löpande rapportering om aktuella fastighetsupphandlingar för att kunna ta ställning till vilka upphandlingar som styrelsen särskilt ville följa.

3.2 Beslutsordning i upphandlingar

2012 års granskning visade att landstingsstyrelsen beslutat att landstingsdirektören som verkställighet fick besluta om upphandlingar av varor och tjänster. Direktören behövde inte anmäla besluten till styrelsen. Revisorerna bedömde att beslutsordningen minskade styrelsens insyn och kontroll över vilka beslut förvaltningen fattade i upphandlingsärenden.

Revisorerna bedömde även att beslutsordningen var problematisk ur ett kommunalrättsligt perspektiv. Det fanns risk för att styrelsens beslut om vilka åtgärder som var verkställighet inte var förenligt med kommunallagens bestämmelser. I rapporten *Granskning av rutiner för beredning av ärenden* (rapport nr 10/2012) fördes ett juridiskt resonemang kring att flera av åtgärderna egentligen var beslut i kommunallagens mening. Landstingsstyrelsen skulle antingen delegera beslutanderätten eller själv fatta beslut i ärendena.

3.3 Landstingsstyrelsens delegationsordning

Landstingsstyrelsen beslutade den 26 februari 2014 (§ 52) om en delegationsordning. I augusti 2014 beslutade landstingsdirektören om en vidaredelegationsordning inom styrelsens ansvarsområde. Av delegationsordningarna framgick följande beslutsordning för upphandlingar inom styrelsens ansvarsområde:

Beslutsärenden	Landstingsstyrelsen	Landstingsdirektören	Vidaredelegation från direktören
Upphandling av varor	Värde över 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr. Delegat: Uppdragsansvarig
Upphandling av tjänster	Värde över 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr.	-
Upphandling av varor som är investeringsobjekt	Värde över 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr.	Värde upp till 1 milj. kr. Delegat: Uppdragsansvarig
Direktupphandlingar av varor och tjänster			Värde max 15 procent av tröskelvärdet. Delegat: Tjänsteman vid upphandlingsavdelningen

I direktörens befogenheter ingick att fatta beslut om att påbörja upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut, ingå ramavtal/upphandlingskontrakt samt besluta om att avbryta upphandling. Enligt delegationsordningarna skulle landstingsdirektören anmäla beslut som var fattade på delegation till styrelsen.

En iakttagelse är att landstingsdirektörens vidaredelegation inte överensstämde med landstingsstyrelsens delegationsordning. Enligt styrelsens beslut i februari 2014 fick direktören vidaredelegera beslutanderätt för upphandling av varor till ett maxbelopp av 1 miljon kronor. Landstingsdirektören vidaredelegerade dock beslutanderätt för upphandling av varor upp till 10 miljoner kronor till uppdragsansvarig.

Den 17 december 2014 (§ 441) beslutade landstingsstyrelsen om en reviderad delegationsordning. Beloppsgränsen för när landstingsdirektören kan besluta om upphandlingar av varor och tjänster höjdes till 50 miljoner kronor. Direktören fick nu också rätt att vidaredelegera beslutanderätt för upphandling av varor och tjänster upp till 10 miljoner kronor. En annan förändring var att beloppsgränsen för när direktören kan besluta om upphandling av varor som är investeringsobjekt höjdes till 20 miljoner kronor. Direktören fick även befogenhet att besluta om att avbryta upphandlingar till ett värde av max 100 miljoner kronor.

3.4 Vår kommentar

En positiv iakttagelse är att landstingsstyrelsen sedan 2012 års granskning beslutat om en delegationsordning som reglerar landstingsdirektörens befogenheter att fatta beslut i upphandlingar.

I delegationsordningen har styrelsen definierat beslut om att påbörja en upphandling och att fastställa förfrågningsunderlag som kommunalrättsliga beslut. I granskningsrapport nr 05/2014, *Granskning av delegationsordningar för landstingsstyrelsen och nämnder*, är den juridiska bedömningen att dessa beslut är att betrakta som verkställighet. Av rapporten framgår att en vanlig

tolkning är att delegationsordningar ska omfatta befogenheter att fatta investeringsbeslut och tilldelningsbeslut.

3.5 Rutiner för upphandlingar inom fastighetsområdet

2012 års granskning visade att fastighetsavdelningen genomförde objektsupphandlingar och ramavtalsupphandlingar utan att anlita landstingets upphandlingsavdelning. En genomgång av basenhetens styrdokument visade att basenheten saknade dokumenterade rutinbeskrivningar som beskrev ansvarsfördelningen och arbetsgången vid upphandlingar. Basenheten saknade även dokumenterade rutiner för hantering av frågor om jäv och oberoende i samband med upphandlingar.

2014 års granskning visar att det fortfarande inte finns några dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras. Enligt uppgift från projektledare vid basenhet fastighet har basenheten efter 2012 års granskning börjat anmäla planerade upphandlingar till upphandlingsavdelningen. Upphandlingsavdelningen har under år 2014 bistått fastighetsavdelningen i en större ramavtalsupphandling av konsulter (mer information om den upphandlingen finns under avsnitt 4 nedan).

Enligt uppgift har upphandlingsavdelningens väntetider i vissa fall varit så långa att fastighetsavdelningen tagit tillbaka anmälda upphandlingsuppdrag och genomfört dem på egen hand. Enligt verksamhetschefen för basenhet logistik och upphandlingschefen har upphandlingsavdelningen inte resurser att genomföra upphandlingar inom fastighetsområdet.

Vi har fått information om att upphandlingsavdelningens tidigare chef sedan hösten 2014 arbetar vid basenhet fastighet som juridiskt stöd i upphandlingsärenden.

3.6 Vår kommentar

Enligt landstingsstyrelsens yttrande över 2012 års granskning skulle en rutin tas fram för upphandlingar inom fastighetsområdet. 2014 års granskning visar dock att det fortfarande saknas dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras. Med detta menar vi rutiner som beskriver ansvarsfördelningen mellan fastighetsförvaltningen och upphandlingsavdelningen, rutiner för jäv och oberoendefrågor o.s.v.

4. Följsamhet till regler

4.1 Stickprov

Vi har genomfört ett stickprov av tre upphandlingar inom fastighetsområdet. Samtliga upphandlingar är beslutade under år 2014. Vi har dels bedömt om upphandlingarna är beslutade enligt landstingsstyrelsens delegationsordning. Vi har även bedömt om upphandlingarna är genomförda i enlighet med upphandlingslagstiftningen (LOU 2007:1091). Följande upphandlingar har ingått i stickprovet:

- Upphandling av konsulttjänster för ny psykiatribyggnad (Dnr VLL 486-2014)

- Upphandling av ramavtal för köp av konsulttjänster (Dnr VLL 76-2014)
- Upphandling av skyltning på Lycksele lasarett (Dnr VLL 1738-2014)

Vi har utgått från följande frågeställningar när vi bedömt hur upphandlingarna följer upphandlingslagstiftningen:

- Är upphandlingen annonserad på rätt sätt?
- Är förfrågningsunderlaget tydligt, exempelvis avseende vad som ska upphandlas, villkoren och hur utvärderingen ska genomföras?
- Är anbudsprotokollet upprättat på rätt sätt?
- Har utvärderingen genomförts på det sätt som är angivet i förfrågningsunderlaget?
- Har landstinget följt regeln om att avtal inte får tecknas förrän tidigast tio dagar efter att tilldelningsbeslutet är skickat (så kallad avtals-spärr)?
- Har landstinget träffat avtal i enlighet med anbud och förfrågningsunderlag?

Nedan redogör vi för resultatet av stickprovet.

4.2 Upphandling av konsulttjänster för ny psykiatribyggnad

Upphandlingen avser köp av konsulttjänster för att ta fram ritningar m.m. till nytt psykiatrihus. Upphandlingskontraktet är värderat till cirka 9,8 miljoner kronor. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut i upphandlingen den 10 april 2014. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.

En genomgång av upphandlingsdokumentationen visar att landstinget använt fel förfarande. Upphandlingen är genomförd med så kallat förenklat förfarande. Av LOU framgår att det inte är möjligt att tillämpa förenklat förfarande vid upphandlingar av A-tjänster när värdet överstiger 1,8 miljoner kronor.

4.3 Upphandling av ramavtal för köp av konsulttjänster

Upphandlingen avser ramavtal för köp av konsulttjänster (projektering, besiktning, m.m.) i underhållsprojekt och investeringsprojekt. Avtalsperioden uppgår till fyra år, 2015-2018. Enligt uppgift från fastighetsavdelningen avropade landstinget under föregående avtalsperiod 2011-2014 tjänster från ramavtalet till ett sammanlagt värde av cirka 80 miljoner kronor. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut i upphandlingen den 15 augusti 2014. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.

Upphandlingen är genomförd med så kallat öppet förfarande. En iakttagelse är att det inte tydligt framgår av förfrågningsunderlaget hur många leverantörer som landstinget har för avsikt att teckna avtal med. I övrigt har vi inte noterat några avvikelser i förhållande till upphandlingslagstiftningen.

4.4 Upphandling av skyltning på Lycksele lasarett

Upphandlingen avser köp av tjänst för skyltning på Lycksele lasarett. Upphandlingskontraktet är värderat till cirka 400 000 kronor. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut i upphandlingen den 9 oktober 2014. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.

Upphandlingen är genomförd med förenklat förfarande. I tilldelningsbeslutet står det att landstinget avser anlita entreprenören under förutsättning att det fattas ett investeringsbeslut om skyltning av Lycksele lasarett. Det finns ingen sådan reservation i förfrågningsunderlaget eller i annonsen för upphandlingen. Enligt LOU ska samtliga villkor för en upphandling framgå av förfrågningsunderlaget.

4.5 Vår kommentar

Vår bedömning är att två av upphandlingarna i huvudsak är genomförda i enlighet med upphandlingslagstiftningen. I en av upphandlingarna har landstinget använt ett felaktigt förfarande.

Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut i samtliga upphandlingar. Besluten är inte anmälda till landstingsstyrelsen. För en av upphandlingarna är det tveksamt om landstingsdirektören hade befogenhet att fatta tilldelningsbeslut. Det gäller upphandlingen av ramavtal för köp av konsulttjänster. Enligt landstingsstyrelsens delegationsordning skulle styrelsen själv besluta om upphandlingar när kontraktsvärdet översteg 10 miljoner kronor. En sammanställning från basenhet fastighet visar att inköpen från ramavtalet under föregående avtalsperiod uppgick till cirka 80 miljoner kronor.

5. Svar på revisionsfrågor

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser bedömer vi att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar inom fastighetsområdet.

I tabellen nedan sammanfattar vi svaret på revisionsfrågorna i granskningen:

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns dokumenterade och korrekta beslutsordningar för hur landstinget ska besluta om upphandlingar inom fastighetsområdet?	Delvis	Styrelsen har beslutat om en delegationsordning som reglerar landstingsdirektörens befogenheter att fatta beslut i upphandlingar. Direktören har i sin tur beslutat om en vidaredelegationsordning inom styrelsens ansvarsområde. En iakttagelse är att delegationerna i upphandlingsärenden omfattar verkställighetsbeslut.

Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns dokumenterade rutiner för hur fastighetsavdelningen ska genomföra upphandlingar inklusive hantering av frågor om jäv och oberoende?	Nej	Det saknas dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras. Med detta menar vi rutiner som beskriver ansvarsfördelningen mellan fastighetsförvaltningen och upphandlingsavdelningen, rutiner för jäv och oberoendefrågor o.s.v.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att verksamheterna följer regler för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska beslutas och genomföras?	Nej	Som framgått ovan saknas dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras. Vårt stickprov visar att det finns brister i hur förvaltningen följer landstingsstyrelsens delegationsordning som reglerar hur upphandlingar ska beslutas.

Rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Säkerställ att landstingsstyrelsens delegationsordning för beslut om upphandlingar följs och att beslut fattade på delegation anmäls till styrelsen.
- Säkerställ att det finns dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras.

Umeå den 16 mars 2015

Susanne Hellqvist
Revisor
Västerbottens läns landsting