

Landstingsstyrelsen

Yttrande över – Granskning ”Uppföljning och kontroll av ingångna avtal”

Landstingets revisorer har genomfört granskning avseende risker för oegentligheter i ingångna avtal inom byggsektorn. Revisorernas granskning visar att landstingsstyrelsens kontroll och uppföljning av ingångna avtal i huvudsak är ändamålsenlig men ger ändå ett antal rekommendationer till landstingsstyrelsen.

Svar och åtgärder utifrån revisorernas rekommendationer

Information

Landstingets policy och riktlinjer finns tillgängliga via intranät och information lämnas i olika sammanhang. Detta gäller således även policy och riktlinjer avseende mutor, otillbörliga förmåner och upphandling.

Ramavtal

Landstingsfastigheter som är den verksamhet som varit föremål för granskningen, genomför för närvarande ett förbättringsarbete med att samordna och förbättra rutiner vid upphandlingar av ramavtalsentreprenörer samt att beställning och kontroll av arbeten sker inom ramen för ramavtalen med entreprenörer.

Utvärderingmodell vid upphandling

Landstingsfastigheter tillämpar idag relativ poängsättning av pris i vissa upphandlingar, vilka har föregåtts av analys av tänkbara utfall vid anbudsutvärdering. Detta är ett medvetet val för att upphandla det ekonomiskt mest fördelaktiga för Landstinget.

I den forskningsrapport, som tagits fram på uppdrag av Konkurrensverket och som ifrågasätter relativ poängsättning av pris används låg viktning av pris (40-50%) i kombination med viktning av kvalitet.

Landstingsstyrelsen har för avsikt att fortsätta tillämpa relativ poängsättning i de upphandlingar där det ger störst ekonomiska nytta och som inte riskerar ge de negativa konsekvenser som forskningsrapporten för Konkurrensverket påvisar. Kraven på produkter och tjänster som upphandlas inom fastighetsområdet är mycket väl definierade i förfrågningsunderlag eller i Program för Teknisk Standard (PTS). I Lanstingets utvärdering är det också så i de flesta fall priset som

viktas högt.

Kammarkollegiets rekommendation

Landstinget har ett nära samarbete med övriga landsting som är PTS-medlemmar och i detta forum kommer Kammarkollegiets skrift ”Att förebygga korrupcion” att diskuteras.

Övrigt

När det gäller beställningar finns rutiner för att dessa ska vara dokumenterade. Undantag kan finnas vid ändringar och tilläggsarbeten under ett halvt prisbasbelopp som entreprenörer har rätt att påbörja utan beställning från beställaren enligt gällande branschregler AB04 och ABT06.

Rutiner finns för hur fakturor ska vara upprättade och vilka underlag som ska biläggas. Den avvikelse, som i samband med denna granskning har noterats, har åtgärdats genom att ny rutin är framtagen. Dessutom utförs årligen en internkontroll där stickprov görs på huruvida rutinerna följs angående verifikatens beskaffenhet.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna föreliggande yttrande till Landstingets revisorer.

LANDSTINGETS KANSLI

Agneta Jansmyr
Landstingsdirektör

Stefan Schoultz
Ekonomidirektör

Landstingsrevisionen

Landstingsstyrelsen

Granskning ”Uppföljning och kontroll av ingångna avtal”

Landstingets revisorer har, med hjälp av sakkunnigt biträde, granskat arbetet med risker för oegentligheter i ingångna avtal inom byggsektorn. Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsens kontroll och uppföljning av ingångna avtal är ändamålsenligt med utgångspunkt från risker och oegentligheter.

Revisorernas bedömning

Revisorernas sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsens kontroll och uppföljning av ingångna avtal i huvudsak är ändamålsenlig.

Granskningen visar att de intervjuade känner till att landstinget har policyer och riktlinjer för oegentligheter, men kännedomen om innehållet i dem är begränsat.

Revisorerna ser positivt på att de normer som tillämpas i kontakter och förhållanden till externa samarbetspartners präglas av försiktighet. Bedömningen är att det finns utvecklade och bra rutiner för ÄTA-arbeten (ändrings- och tilläggsarbeten samt avgående arbeten), som även följs. Samtliga beställningar är skriftliga och de kontroller som utförs bedöms vara tillräckliga.

Granskningen visar att hanteringen av upphandlingar av ramavtal, och i viss mån även rutiner för beställningar och kontroller, skiljer sig åt mellan de tre sjukvårdsområdena.

Revisorernas rekommendationer

Revisorerna rekommenderar landstingsstyrelsen

- att vidta åtgärder för att öka kännedomen om landstingets policy för mutor och otillbörliga förmåner samt policyn och riktlinjerna för upphandling av varor och tjänster
- att se över hanteringen av upphandlingar av ramavtal samt rutinerna för beställning och kontroll på respektive förvaltning i syfte att uppnå en för landstinget mer enhetlig samt säker och effektiv hantering
- att överväga att införa en alternativ utvärderingsmodell för utvärdering av priset i upphandlingar. Detta på grund av att Konkurrensverket ifrågasatt den relativa utvärderingsmodellen, som landstinget för närvarande använder
- att följa Kammarkollegiets rekommendationer att införa en blankett där de personer som ingår i projektorganisationen skriver på att de åtar sig att iaktta jävsbestämmelser, så att deras objektivitet inte kan ifrågasättas.

Revisorerna rekommenderar vidare landstingsstyrelsen att tillse

- att samtliga beställningar dokumenteras samt
- att samtliga fakturaunderlag finns tillgängliga i ekonomisystemet.

Frågor till landstingsstyrelsen

Vilka åtgärder avser landstingsstyrelsen vidta till följd av revisorernas rekommendationer?

Svar från landstingsstyrelsen

Revisorerna vill ha svar från landstingsstyrelsen senast 2014-08-22.

Doris Johansson
Ordförande

Arnold Carlzon
Vice ordförande

Revisionsrapport

Uppföljning och kontroll av ingångna avtal

Landstinget i Jönköpings Län

*Bo Thörn
Cert. kommunal revisor
Kerstin Sikander
Cert. kommunal revisor
Mars 2014*



Innehållsförteckning

BAKGRUND	1
UPPDRAG	1
REVISIONSFRÅGAN	1
GENOMFÖRANDE	1
RAMAVTAL	3
FÖRVALTNINGSOMRÅDE NORR (JÖNKÖPING)	3
INGÅNGNA RAMAVTAL	3
FRÅN INTERVJUERNA	3
GRANSKNING AV FAKTUROR	5
FÖRVALTNINGSOMRÅDET ÖSTER (EKSJÖ)	5
INGÅNGNA RAMAVTAL	5
FRÅN INTERVJUERNA	6
GRANSKNING AV FAKTUROR	7
FÖRVALTNINGSOMRÅDET SÖDER (VÄRNAMO)	7
INGÅNGNA RAMAVTAL	7
FRÅN INTERVJUERNA	8
GRANSKNING AV FAKTUROR	8
UPPHANDLING AV PROJEKT	10
ALLMÄNT	10
FRÅN INTERVJUERNA	11
GRANSKNING AV FAKTUROR	11
INTERN KONTROLL	12
FÖREBYGGANDE ARBETE MOT OEGENTLIGHETER	13
REVISIONELL BEDÖMNING	14

Bakgrund

Uppdrag

Revisorerna i Landstinget i Jönköpings Län har givit PwC i uppdrag att granska arbetet med risker för oegentligheter i ingångna avtal.

Granskningen tar utgångspunkt i två definierade risker.

1. Den ena är risken för oegentligheter efter det att upphandlingen av ramavtal är genomförd och avtalsperioden börjar.
2. Den andra är risken för oegentligheter i genomförda projektupphandlingar där riskerna antas vara större om förekomsten av tilläggsbeställningar är stora.

I planering av granskningen har vi utgått från följande tänkta faktorer där riskerna kan uppstå:

- Låga anbud; Leverantören har vunnit en upphandling genom att sätta ett lågt pris för att sedan ta ett högre pris för genomförandet. Exempelvis kan fler timmars arbete faktureras än vad som har utförts.
- Turordning i ramavtal; Vid ramavtal med flera leverantörer finns det en fastställd turordning för avrop. Vid påverkan från leverantör uppstår risk att beställaren frångår turordningen och favoriserar viss leverantör.
- ÄTA-arbeten (ändrings- tilläggs och avgående arbeten); Projektledare från byggprojekt förfogar ofta över medel för arbeten som inte kan förutses. Beställaren kan avropa dyrare extrajobb än nödvändigt från leverantör i utbyte mot belöning.
- Brister i uppföljning av avtal; En kultur kan skapas där avsteg från avtal förekommer.

Revisionsfrågan

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är Landstingsstyrelsens kontroll och uppföljning av ingångna avtal ändamålsenlig med utgångspunkt från risker och oegentligheter?

Genomförande

Granskningen omfattar upphandlade ramavtal samt upphandlade projekt inom byggsektorn. Utöver dessa kontrollområden har vi även granskat förekomsten av förebyggande arbete mot oegentligheter.

I granskningen har vi gjort stegvisa urval av projekt och ramavtal.

I valet av *ramavtal* har vi i första hand utgått från att det ska finnas flera upphandlade leverantörer som är rangordnade. Upphandlingen av ramavtal skiljer sig åt mellan de tre förvaltningsområdena och vi har anpassat urvalet efter dessa förutsättningar. För valet av upphandlingar av *projekt* har vi utgått från urvalsprincipen att omfattningen av tilläggsarbetet har varit stor.

I de enskilda ramavtalen respektive projekten har vi sedan valt ut *fakturor*. Vi har haft tillgång till och utgått från en transaktionslista för respektive projekt.

Vi har intervjuat byggnadschef, två projektledare samt fastighetsingenjörer för vart och ett av förvaltningsområdena Norr, Söder och Öster. Samtliga är anställda på Byggavdelningen inom Landstingsfastigheter.

Granskningen har genomförts av Bo Thörn (projektledare) och Kerstin Sikander inom PwC.

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

Ramavtal

De kontrollområden som ingår i granskningen av ramavtal är följande.

Kontrollområde	Kontrollfrågor
Ramavtal	<ul style="list-style-type: none"> • Är de rangordnade • Förekommer direktupphandling vid sidan av avtalen • Finns det några avtal med uppenbart låga priser
Fakturor	<ul style="list-style-type: none"> • Stämmer de med turordningen • Stämmer de mot beställning/avrop • Är pris samma som i avtal
Kontroller av enskilda avrop/köp	<ul style="list-style-type: none"> • Mot gjorda beställningar på plats • Förvaltningens interna kontroll
Påverkan från leverantörer	<ul style="list-style-type: none"> • Val av leverantör – frångår rangordningen • Fler timmar på faktura än som bedöms rimligt

Förvaltningsområde Norr (Jönköping)

Ingångna ramavtal

De upphandlade ramavtal som ingår i granskningen är:

Ramavtal
Hantverkstjänster bygg
Installationstjänster för el, tele, och data

De båda ramavtalen har tecknats med tre olika leverantörer vardera. Dessa är rangordnade. Avtalstiden är från 2013-01-01 – 2014-12-31 med möjlighet till två års förlängning.

Från intervjuerna

Ramavtal

Fastighetsingenjören administrerar upphandlingarna av ramavtal i förvaltningsområdet. Det finns i dag 12 upphandlande ramavtal som avser bygg, el, golv, kyla, målning, ventilation, glas, plåtarbeten, solskydd, fukt och sanering, skadedjur samt mark och beläggning. Ramavtalen för bygg och el svarar för de större volymerna. För dessa två finns fler leverantörer som är rangordnade. Övriga ramavtal har endast en leverantör.

För några tjänster som förekommer mer sällan finns inga ramavtal. Istället genomförs enskilda upphandlingar, bland annat för takbeklädnad och av låssmed.

Det har blivit vanligare med överprövningar de senaste åren. Landstinget har vunnit flertalet av dessa.

Avrop för byggtjänster görs först till nr 1 i ramavtalet. Om denne avböjer att utföra tjänsten av kapacitetskäl tillfrågas nr 2. För eltjänster har leverantör nr 1 valt bort Ryhovs sjukhus men har kvar ytterområdena. Nr 2 tillfrågas därför när det gäller tjänster som ska utföras inom Ryhovs sjukhus.

I ramavtalet för mark och beläggning uppges anbudspriserna vara låga. Fastighetsingenjören har begärt förklaringar till de låga priserna. En kontinuerlig bevakning görs med syfte att stävja försök från leverantören att kompensera avtalets låga priser med andra tillägg än vad som ingår i avtalet. Vidare ställs krav på att leverantörer redovisar utlägg som underlag till fakturorna.

För utvärdering av priset i anbudsvärderingen används en relativ utvärderingsmodell. I denna får det anbud som har lägst pris högst poängtal. Poängen för övriga kriterier läggs till poängen för priset. Det anbud som har högst poäng antas.

Kontroller

I upphandlingsprocessen sker kontroller av anbudsgivaren gentemot skatteverket. Sådana kontroller kan i vissa fall också göras under avtalsperioden.

Inför avrop av enskilda tjänster tar personal inom byggavdelningen i de flesta fall själva fram ritningsunderlag och beskrivningar. Vi större och mer tekniska komplicerade projekt kan konsulter anlitas.

Regelbunden planering och kontroll av genomförandet sker på startmöten och byggmöten. Fastighetsingenjören deltar på byggmöten som vanligtvis genomförs en gång i veckan. Underlaget på byggmöten utgörs bland annat av tidplaner och de handlingar som avser projektet. Ekonomiska uppföljningar kan göras under arbetets gång. När projektet är avslutat görs en slutbesiktning och kvalitetskontroller.

Det krav som ställs på innehållet i fakturor från leverantörerna anges i förfrågningsunderlag. Fakturor kontrolleras av fastighetsingenjören. I kontrollerna ingår projektnamn, projektnummer, tidsperiod som arbetet är utfört samt antal timmar per månad eller vecka. Det är ytterst sällan som fel förekommer på fakturor.

För större arbeten som görs utanför sjukhuset är det vanligt att den upphandlade byggtjänstentreprenören svarar för samordning av projektet och av övriga leverantörer. Underlag för dessa arbeten tas fram av fastighetsingenjören där också en bedömning av kostnaderna ingår. I vissa fall kan underlag för kostnader begäras av entreprenören. Fastighetsingenjören deltar på samtliga byggmöten även utanför sjukhuset. Den externa samordnaren av projektet får fylla i en blankett för egenkontroll där genomförda kontroller av arbetsmiljö, brandskydd, slutbesiktning och funktionsprovning garanteras.

Enligt intervjuerna riskerar inte kända aktörer sina affärsmöjligheter med försök till oegentligheter. De företag som inte anses vara seriösa är kända av Landstingsfastigheter. Några ekonomiska avvikelser har inte upptäckts i kontrollerna. Ibland

hände det att förutsättningarna i beställningarna inte stämmer med verkligheten. I dessa fall sker diskussioner och överenskommelser med leverantörerna.

Granskning av fakturor

Vi har granskat fem fakturor som avser ramavtal inom hantverkstjänster bygg och fem fakturor som avser ramavtal inom installationstjänster.

Hantverkstjänster bygg			
Leverantör	Rang	Belopp	Avser
Byggbolaget Peter Morgan AB	1	810 684	Tenhults Naturbruksgymnasium
Byggbolaget Peter Morgan AB	1	16 620	Timarbeten Ryhov
Byggbolaget Peter Morgan AB	1	91 776	Projekt 492009-6412, hus D 9
BoHaG Bygg AB	2	8 352	Projekt 492009-6463 hus C 4
BoHaG Bygg AB	2	40 903	Projekt 492009-6463 hus T 0

Installationstjänster el, tele, data			
Leverantör	Rang	Belopp	Avser
Elektroteam AB	1	160 585	Sanering hus D 9
Elektroteam AB	1	81 977	Tenhults Naturbruksgymnasium
Bravida Sverige AB	2	358 640	Brandlarmcentral D
Bravida Sverige AB	2	153 805	Tenhults Naturbruksgymnasium
Midroc Electro AB	3	47 952	Byte av belysning Notförråd

Tre leverantörer har fakturerat olika typer av servicearbeten som utförts på Tenhults Naturbruksgymnasium. Beställningen av detta arbete har skett skriftligt. Till beställningen har bifogats ritningar och rumsbeskrivning. Vanligtvis sker beställningar muntligt. I tre fall av de granskade fakturorna finns skaderapport eller annan handling till grund för den muntliga beställningen. Genomgång av dessa handlingar har enligt uppgift skett i samband med beställningen. Fyra fakturor saknar dokumentation om vad som överenskommit.

Enligt förfrågningsunderlag ska fakturorna innehålla uppgifter om ansvar och objektsummer. Vidare ska framgå vad som är arbete respektive material, tidsperiod samt vilken person hos leverantör som utfört arbetet. Enligt vår granskning har fakturorna det innehåll som förfrågningsunderlaget föreskriver.

Förvaltningsområdet Öster (Eksjö)

Ingångna ramavtal

Det upphandlade ramavtal som ingår i granskingen är avser totalentreprenad med Peab. Totalentreprenören anlitar i sin tur underleverantörer. I vår granskning har vi valt ut två beställningar.

Ramavtal/beställning

Totalentreprenad:

- Fuktskada Bup
- Sörängen Hus 01 Fasadrenovering

*Från intervjuerna***Ramavtal**

Fastighetsingenjören administrerar upphandlingarna av ramavtal för fastighetsunderhåll. Även mindre ombyggnader, under 1 miljon kronor, kan avropas från ramavtal.

Upphandlingen har skett av ett ramavtal för en (1) totalentreprenör. Ramavtalet gäller från 2011 och avser det geografiska förvaltningsområdet i sin helhet. Ramavtalet avser målning, el, VS, ventilation/byggplåt, sanering, golvläggning respektive undertak. Enligt avtalet kan totalentreprenören anlita och byta ut underleverantörer. Kontrakt med underleverantörer ska lämnas till Landstingsfastigheter. Timpriser i avtalet gäller också de underentreprenörer som anlitas.

För tjänster som förekommer mer sällan finns inga ramavtal. Det är möjligt att anlita totalentreprenören för omläggning av yttertak. Direktupphandlingar förekommer sällan och då endast för tjänster som inte är upphandlade enligt ramavtal och till låga belopp, till exempel låssmed.

Processen för avrop inleds med att fastighetsingenjören tar fram ett underlag med ritningar, beskrivningar, tider och kontaktpersoner. En beställningsskrivelse upprättas som skickas till totalentreprenören. Denna bekräftar beställningen genom att skriva under beställningsskrivelsen eller via mejl. Totalentreprenörens arbetsledare svarar sedan för tidsplanering och kontakt med verksamheten. För mindre arbeten görs beställningar via den fastighetstekniska avdelningen. Oftast sker besök på plats tillsammans med entreprenören varvid en muntlig beställning görs.

Priserna i avtalen anges vara rimliga. I förfrågningsunderlaget anges att "Anbud som redovisar underprissättning kan komma att förkastas". I upphandlingen förkastades ett anbud som innehöll uppenbart låga priser.

För utvärdering av priset i anbudsvärderingen används en relativ utvärderingsmodell. I denna får det anbud som har lägst pris högst poängtal. Poängen för övriga kriterier läggs till poängen för priset. Det anbud som har högst poäng antas.

Kontroller

För mindre arbeten lämnar entreprenören in en blankett "egenkontroll av arbete och avrapportering av projekt" som avser bland annat slutbesiktning och funktionsprovning. Totalentreprenören och samtliga underleverantörer lämnar in "underlag för redovisning av tid och resor". Detta material ingår i fakturaunderlaget.

De kontroller som utförs är tidperiod samt antal timmar. När det gäller antalet timmar görs en rimlighetsbedömning samt kontroll av att timmar inte anges dubbelt. Enligt intervjun är det svårast att kontrollera om landstinget erhåller nettopri-

ser för entreprenörernas materialkostnader. Större företag har vanligtvis interna priser som kan skilja sig från deras inköpspriser.

Fastighetsingenjören genomför kontroller på plats av utförda arbeten.

Fakturorna scannas i Jönköping, skickas till fastighetsingenjören för kontroll och därefter till byggnadschefen. Det är sällan som fel förekommer i fakturorna. Vid något tillfälle har priser från underentreprenör justerats.

Granskning av fakturor

I detta ramavtal med totalentreprenör sker fakturering på löpande räkning. Timpriserna justerades senast i augusti 2013.

Fasadrenovering	
Leverantör	Belopp
PEAB	182 264
PEAB/Lambertsson	5 469
PEAB/Ragn Sells	7 187
PEAB/Falks Byggnadsställningar	26 444
PEAB/Project Måleri	74 047

Beställning av det granskade arbetet har skett skriftligen. Beställningens totala fakturabelopp exkl moms uppgår till 321 919 kronor. Av fakturaunderlaget framgår vilka fakturanummer och belopp som ligger till grund för beräkning av kostnader för underleverantörer. Arbeta utfört av PEAB specificeras i fakturaunderlaget med antal timmar x timpris, arvoden i % av beräkningsgrund samt servicebil antal km x pris. Timpriser, arvoden och kilometerersättning stämmer överrens med avtal.

Fuktskada	
Leverantör	Belopp
PEAB	5 256
PEAB / Bravida	2 615
PEAB / Holst Golvbeläggning	2 248
Project Måleri	2 942
Optimera	279

Någon skriftlig beställning av det granskade arbetet har inte gjorts. Beställningen har skett muntligen av tekniker vid Fastighetstekniska avdelningen. Beställningens totala fakturabelopp exkl moms uppgår till 13 986 kr. Fakturaunderlaget är utformat på likartat sätt som för "Fasadrenovering". Se ovan. Fastighetsingenjören har kontrollerat fakturan. Priser stämmer med avtal.

Förvaltningsområdet Söder (Värnamo)

Ingångna ramavtal

Flera upphandlade ramavtal ingår i granskingen. För byggnadsarbeten har underleverantörer anlåtats. När det gäller el-arbeten sker relativt få externa beställningar.

Ramavtal
Byggnads- och installationsarbeten

El-arbeten

Från intervjuerna

Ramavtal

Fastighetsingenjören har upphandlat 6 ramavtal. De flesta har flera leverantörer som är rangordnade. Ramavtal (antalet leverantörer inom parentes) är bygg (3), el (2), rör (3), vent (1), golv (2) samt målning (1). Ramavtalen gäller det geografiska förvaltningsområdet i sin helhet. Tidigare upphandling avsåg mindre geografiska områden med högre priser och med större spridning i priserna.

Inga anbud med låga priser har förekommit i denna upphandling. Fastighetsingenjören anlitar elektriker inom Fastighetstekniska avdelning, vilket minskar behovet av externa avrop.

Direktupphandlingar kan förekomma för tjänster som inte omfattas av ramavtalen och till mindre belopp, bland annat glas. När det gäller yttertak läggs det ut på byggentreprenören.

I avropen för de ramavtal där det finns rangordnade entreprenörer har alltid nr 1 tillfrågats och erhållit beställningarna. De övriga rangordnade entreprenörerna har hört av sig om möjligheten att få beställningar. Inför varje enskilt avrop tar fastighetsingenjören fram ett underlag med ritningar samt åtgärds- och tidplaner där en intern uppskattning av kostnaderna ingår. Entreprenören svarar med en bekräftelse på beställningen.

Extern advokat har anlits för att kontrollera att skall-kraven i anbuderna uppfylls. För utvärdering av priset i anbudsvärderingen används en relativ utvärderingsmodell. I denna får det anbud som har lägst pris högst poängtal. Poängen för övriga kriterier läggs till poängen för priset. Det anbud som har högst poäng antas.

Kontroller

Fastighetsingenjören utför kontroller av genomförda arbeten. För arbeten som inte är synliga i besiktningen används blanketten egenkontroll där entreprenören garanterar kvaliteten på utfört arbete.

I större projekt görs á-conto faktureringar. Slutfakturan ska innehålla uppgifter om bland annat timmar, timpriser och materialkostnader. I ett fall har en överfaktureringsupptäckts i och med att á-contofaktureringsinte hade dragits av i slutfakturan. I något fall har samtliga fakturor och fakturaunderlag begärts in.

De kontroller som görs av slutfakturan består av en rimlighetsbedömning av kostnaden i relation till budgeten för beställningen. Om avvikelserna är oväntat stora kan ytterligare underlag begäras in.

Granskning av fakturor

I detta ramavtal sker fakturering på löpande räkning.

Byggnads- och installations- arbeten Leverantör	Rang	Belopp	Avser
TN-Bygg/Pretec		50 998	Ombyggnad Lab 5 Radiologen
TN-Bygg /Skärmteknik		115 600	Ombyggnad Lab 5 Radiologen
TN-Bygg / Björkshags Måleri		42 488	Ombyggnad Lab 5 Radiologen
TN-Bygg /Inneklimat AB		17 846	Ombyggnad Lab 5 Radiologen
TN Bygg /Golvhuset		51 590	Ombyggnad Lab 5 Radilogen
TN Bygg / Beijer		3 432	Ombyggnad Lab 5 Radilogen
TN Bygg / Betongindustri		1 981	Ombyggnad Lab 5 Radilogen
TN Bygg / Golvhuset		6 954	Ombyggnad Lab 5 Radilogen
TN Bygg / Värnamo Plåt		2 836	Ombyggnad Lab 5 Radilogen
TN Bygg / Beijer		7 699	Ombyggnad Lab 5 Radilogen

Beställning av det granskade arbetet har skett skriftligen. Beställningens totala fakturabelopp exklusive moms uppgår till 480 509 kronor. Till fakturaunderlaget har bifogats samtliga fakturor avseende underleverantörer. Arbetet utfört av TN Bygg specificeras i fakturaunderlaget med antal timmar x timpris, arvoden i % av beräkningsgrund samt transport antal km x pris. Timpris, arvode och kilometerersättning stämmer överrens med avtal.

El Leverantör	Belopp	Avser
Bravida	118 257	Demontering röntgen

Beställning av det granskade arbetet har skett skriftligen. Beställningens totala fakturabelopp exklusive moms uppgår till 118 257 kronor. Till fakturaunderlaget har bifogats specifikation på material och arbetskostnad. Arbetskostnaden redovisas veckovis med antal timmar x timpris. Priser stämmer överrens med avtal.

Upphandling av projekt

De kontrollområden och kontrollfrågor som ingår i granskningen av projekt är följande:

Kontrollområde	Kontrollfrågor
Äta-arbeten	<ul style="list-style-type: none"> Hur mycket är avsatt till oförutsett i projekten Hur går det till att beställa och besluta om att genomföra ÄTA-arbeten
Fakturor	<ul style="list-style-type: none"> Stämmer de mot beställning Pris samma som efter avtal
Kontroller av enskilda projekt	<ul style="list-style-type: none"> Vem gör kontrollerna på plats Kontroll av ÄTA-arbeten mot gjorda beställningar Förvaltningens interna kontroll Kontroll av antalet timmar. Vi har granskat förekomsten av registrering, kontroller och redovisning av entreprenörers tider i mindre och större projekt.
Påverkan från leverantörer	<p>Leverantör som:</p> <ul style="list-style-type: none"> Är flitig med att begära äta-arbeten Tar upp fler timmar än som bedöms rimligt

De projekt som valts ut i granskningen har en förhållandevis stor andel ändrings- och tilläggsarbeten. Dessa är:

Projekt
Samrehabiliteringen vid Värnamo sjukhus (projekt nr 301-4530) Hus 39
Försörjningscentral vid Höglandssjukhuset Eksjö (projekt nr 201-4548)

Allmänt

Enligt intervjuer används ingen generell regel för hur mycket som ska avsättas till ÄTA-arbeten i ett byggprojekt. Vanligtvis är det högst 10 procent för nybyggnation och 15 procent för ombyggnation.

Enligt allmänna bestämmelser i förfrågningsunderlag utgår ersättning för ÄTA-arbeten i de fall projektledaren eller landstingets ombud lämnat en beställning. Ersättningen för ÄTA-arbetet regleras i första hand med à-priser, i andra hand genom överenskommelser om fast pris där en detaljkalkyl krävs och i tredje hand genom en beräknad självkostnad. Timpriser är angivna i avtal.

Enligt förfrågningsunderlag ska ÄTA-arbeten faktureras separat och får ske först sedan entreprenören erhållit en påskriften beställningsblankett från landstinget. Beställningsblanketten ska bifogas fakturan.

Entreprenören kan utföra arbetet som måste utföras om byggprojektet inte ska hindras upp till 1/2 basbelopp. Om det är för kort tid för att sådana ÄTA-arbeten ska kunna behandlas på byggmöten kan överenskommelser sker via mejl eller telefon. Projektledaren gör i dessa fall ett besök på plats.

För utvärdering av priset i anbudsvärderingen används en relativ utvärderingsmodell. I denna får det anbud som har lägst pris högst poängtal. Poängen för övriga kriterier läggs till poängen för priset. Det anbud som har högst poäng antas.

Från intervjuerna

Byggandet av Samrehabiliteringen startade på sommaren 2012. Vid granskningstillfället är entreprenaden i princip färdigställd. Budgeten uppgår till 43 mnkr varav 28,8 mnkr avser kontraktssumma för entreprenadarbeten. ÄTA-arbeten har budgeterats med 6,5 mnkr, vilket är något högre än normalt. Projektet bedöms tekniskt komplicerat och därmed finns en högre risk för oförutsedda kostnader.

Rutiner och beställning för ÄTA-arbeten finns dokumenterat i Administrativa föreskrifter. Där framkommer exempelvis att beslut om ÄTA-arbeten skall vara skriftliga och undertecknade av entreprenör och beställare. Landstingsfastigheter använder en särskild mall för detta ändamål. Bekräftelse på mail kan accepteras om situationen kräver ett snabbt beslut. I sådana fall upprättas beslutshandling enligt fastställd mall i efterhand.

Det är inte ovanligt att entreprenörer testat möjligheterna att få mer betalt för ÄTA-arbeten. För landstingets projektledare är det viktigt att motverka beteendet genom att inledningsvis kontrollera och bedöma rimlighet innan någon ÄTA godkänns. När det gäller större ÄTA-arbeten kräver projektledaren alltid ett utförligt underlag.

Granskning av fakturor

Samrehabiliteringen		
Leverantör	Belopp	Avser
PEAB	137 000	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	708 257	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	433 229	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	231 535	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	243 919	Arbeten enligt angivna ÄTA nr

Hus 39, Försörjningscentral		
Leverantör	Belopp	Avser
PEAB	427 164	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	1 101 167	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	627 616	Arbeten enligt angivna ÄTA nr
PEAB	1 184 000	Arbeten enligt option ledningsschakt

Beställning av det granskade arbetet har skett skriftligen. Samtliga fakturor är specificerade med vilket eller vilka ÄTA nr som fakturan avser. Beställaren kontrollerar fakturerat belopp mot prisöverenskommelsen som framgår av den skriftliga beställningen. Fakturaunderlag från underentreprenör har bifogats i ett fall.

Intern kontroll

Landstingsstyrelsen beslutar varje år om landstingsgemensamma kontrollmoment som ska ingå i landstingets internkontrollplan. Därutöver ska förvaltningscheferna upprätta en plan för genomförande och uppföljning av den interna kontrollen inom den egna verksamheten. Ledningsgruppen för landstingsfastigheter har fastslagit förvaltnings specifika kontrollmoment som ska ingå i internkontrollplanen 2013. Tre kontrollmoment berör den här granskningen.

1. Fakturor ska innehålla en korrekt redovisning av affärshändelsen.
2. Upphandlingar tjänster följer LOU
3. Beställningsrutin vid ÄTA-arbeten

Resultatet av kontrollmomenten i 2013 års internkontrollplan ska rapporteras senast 2014-01-16. Vi har tagit del av förvaltningens preliminära rapport. Följande resultat och åtgärder kommer att lämnas till landstingets kansli:

1. 34 leverantörsfakturor, i sex olika projekt för planerat underhåll, har slumpmässigt valts ut. Hälften av fakturorna hade bristande underlag. Under 2013 har det skett fortsatta diskussioner med landstingets kansli kring vår begäran om av "utökad kodsträng" för att få möjlighet att bokföra på ytterligare kodbegrepp för område-byggnad.
2. Leverantörsfakturor matchas ihop med i förteckningen "leverantörer med avtal". Landstingsfastigheter har ett värde på 92,8 % för avtalstrohet. De områden där landstingsfastigheter saknar avtal för har det påbörjats diskussioner med inköpsavdelningen kring gemensam upphandling.
3. Leverantörsfakturor som avser ÄTA-arbeten har granskats. Det konstateras att några fakturor saknar bilagd ÄTA-beställning. Brev har sänts ut till samtliga byggprojektledare samt byggnadsingenjörer för påpekan om uppgjord rutin.

Kontroller görs om ÄTA-arbeten har utförts av projektledare eller byggleddare. Stickprov av enskilda ÄTA-arbeten kan genomföras, vilket ska vara klart innan entreprenören får fakturera landstinget. I större projekt ska platschef hos entreprenör föra dagbok. Vid enstaka tillfällen tittar projektledare i dessa och jämför med faktureringen. Vid något enstaka tillfällen har man anlitat extern part för att bedöma rimligheten i entreprenörens underlag för ÄTA-arbeten.

Förebyggande arbete mot oegentligheter

I samband med händelser i andra kommuner initierade ledningen inom Landstingsfastigheter diskussioner om risker. Diskussionerna tog bland annat utgångspunkt i landstingets policy och handlade till exempel om hur riskerna kan minskas i det arbetssätt och rutiner som finns för ÄTA-arbeten och förhållningssätt till externa samarbetspartner. Efter det har relationerna till externa samarbetspartner diskuterats vid några tillfällen på gemensamma träffar. De intervjuade känner till att Landstinget har utarbetat policyer och riktlinjer för oegentligheter men kännedomen om innehållet i dem är begränsat.

Frågor om mutor och jäv har också diskuterats vid några tillfällen då upphandlingar genomförts. Vidare har diskussioner om förhållningssätt förts tillsammans med Fastighetstekniska avdelningen på de mindre sjukhusen.

Diskussionerna har utmynnat i en restriktiv tillämpning, vilken i princip innebär att det är acceptabelt med affärslunch i affärsförhållanden. Det är således inte acceptabelt att äta lunch med entreprenörer som landstinget inte har avtal med. Det förekommer att landstinget och entreprenören alternerar med att bjuda på lunch. När det är taklagsfest bjuder landstinget entreprenörens byggpersonal, inte företagets representanter, på en enkel måltid.

Erbjudanden från externa samarbetspartner har förekommit längre tillbaka. De intervjuade anger att företag som levererar tjänster till landstinget idag är mer återhållsamma med att erbjuda anställda i landstinget förmåner. Företagen själva är i regel måna om värdet på sitt varumärke och vill inte riskera värdet genom otillbörlig påverkan.

Landstinget syn på erbjudanden har kommunicerats till leverantörerna. I de fall någon leverantör lämnar ett erbjudande om deltagande i någon aktivitet, studiebesök eller jullunch tackar man konsekvent nej. I några enstaka fall har entreprenörer erbjudit anställda inom Landstingsfastigheter att delta på studieresa. Vid ett tillfälle har bedömningen gjorts att studieresan är befogad men då har Landstingsfastigheter svarat för kostnaden.

Den personliga inställningen hos de vi intervjuat är att de vill undvika händelser som gör att det skapas ett beroendeförhållande till de entreprenörer som man har affärsrelationer med.

Enligt de intervjuade är det endast i undantagsfall som externa konsulter anlitas för att vara projektledare. I de fall externa konsulter anlitas i byggprojekt är det i de flesta fall i rollen som byggledare. Idag anlitas två externa byggledare. Dessa är i projektorganisationen underställda landstingets projektledare.

I vissa byggprojekt görs riskbedömningar. Dessa bedöms från fall till fall. I dessa beaktar man främst påverkan på verksamheten, fel i handlingar, entreprenörens ekonomiska styrka, bevakning av fakturering. I några fall har man ordnat riskmöten med den verksamhet som berörs av byggprojektet.

Revisionell bedömning

Revisionsfrågan som ska besvaras i denna granskning är: Är Lanstingsstyrelsens kontroll och uppföljning av ingångna avtal ändamålsenlig med utgångspunkt från risker och oegentligheter?

Vår sammanfattande bedömning är att Landstingsstyrelsens kontroll och uppföljning i huvudsak är ändamålsenlig. Vi lämnar också följande kommentarer till granskningen.

Ramavtal

I utvärderingen av priset i upphandlingarna används en relativ utvärderingsmodell. Denna modell är vanlig och erkänd inom branschen. Konkurrensverket har dock ifrågasatt modellen med motiveringen att utfallet inte kan förutses eftersom en anbudsgivares poäng blir beroende av det pris andra anbudsgivare lämnar. Vi rekommenderar att man hämtar in erfarenheter från en alternativ utvärderingsmodell som kallas "absolut utvärderingsmodell" eller "prisreduceringsmodell". I en sådan modell justeras en anbudsgivares pris med ett avdrag från det egna anbudspriset för angivna och bedömda kvalitetsfaktorer. Det anbud som erhåller det lägsta utvärderingspriset tilldelas kontraktet.

I vissa fall saknas skriftliga beställningar av arbeten. Vi rekommenderar att samtliga beställningar dokumenteras.

De kontroller som utförs är tillräckliga för att avgöra om timpris, arvode och kilometerersättning stämmer med avtalen. I några fall är fakturaunderlag från underentreprenörer inte tillgängligt i ekonomisystemet. Dessa brister i fakturaunderlaget gör det inte möjligt att utföra en tillräcklig kontroll.

Hanteringar av upphandlingar av ramavtal och i viss mån rutiner för beställningar och kontroller skiljer sig åt mellan de tre förvaltningsområdena. Vi rekommenderar en samverkan och ett utbyte av erfarenheter i dessa frågor med syfte att åstadkomma en säker och effektiv hantering.

Upphandlade projekt

Det finns utvecklade och bra rutiner för ÄTA-arbeten som också följs. Samtliga beställningar är skriftliga och de kontroller som utförs är tillräckliga.

Relativt få externa konsulter anlitas för att ingå i en projektorganisation för byggprojekt. För att tydligt visa att jäv inte accepteras kan en blankett införas där de som ingår i projektorganisationen skriver på att de åtar sig att iaktta jävsbestämmelser på ett sådant sätt att deras objektivitet inte kan ifrågasättas. Upphandlingsstödet

vid Kammarkollegiet rekommenderar en sådan åtgärd för att uppmärksamma de externt anlidade personerna på att misstanke om jäv inte får förekomma.

Förebyggande arbete mot oegentligheter

Landstingets policy i fråga om ”Mutor och otillbörliga förmåner” och ”Policy och riktlinjer för upphandling av varor och tjänster” har diskuterats. Kännedom om innehållet i dessa är dock begränsat. Vi rekommenderar att förhållningssättet till externa samarbetspartner och landstingets policy tas upp till diskussion, till exempel när ny personal anställs.

Vi ser positivt på att de normer som tillämpas i förhållande till externa samarbetspartners präglas av försiktighet.

Ange datum

Bo Thörn

Projektledare

Jean Odgaard

Uppdragsledare

Planeringsdelegationen §§ 86-96

Tid: 2014-08-12, kl 09:00-11:55
Plats: Landstingets kansli, sal A

§ 94 *Yttrande över granskning – Uppföljning och kontroll av*
Dnr *ingångna avtal*
LJ2014 Landstingets revisorer har genomfört en granskning avseende
/556 risker för oegentligheter i ingångna avtal inom byggsektorn.
Föreligger förslag till yttrande.

Beslut

Planeringsdelegationen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att överlämna föreliggande yttrande till Landstingets revisorer.

Utdrag: Landstingsstyrelsen

Vid protokollet

Siw Kullberg
Justeras

Håkan Jansson

Rätt utdraget,
Intygar

Lena Sandqvist