



FAGERSTA KOMMUN Kommunstyrelsen	
2017 -12- 15	
Diariernr	Diariplanbeteckning
2017.362	264/31

exp. Kach, Kch, Ksch
Kf, Kfo,

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (för kännedom)
Direktionen Norra Västmanlands kommunal
(förbund för kännedom)

Granskning av kommunstyrelsens arbete med uppföljning av arbetet inom Norra Västmanlands kommunalförbund (NVK)

Vi har under våren 2017 genomfört en förstudie avseende renoveringen av fastigheterna (kommunhusen) på Norbergsvägen 19 & 21 i Fagersta. Renoveringen utfördes genom Norra Västmanlands Kommunförbunds (NVK) försorg. I förstudien konstateras att upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunens två fastigheter belägna på Norbergsvägen 19 och 21 inte har varit ändamålsenlig och att följsamheten gällande regelverk och styrande dokument kan ifrågasättas. I samband med förstudien framkom även ett behov av en fördjupad granskning avseende kommunstyrelsens arbete med uppföljning av arbetet inom NVK.

Vi har därför vid vårt sammanträde den 7 december behandlat och godkänt rapporten Granskning av kommunstyrelsens arbete med uppföljning av arbetet inom Norra Västmanlands kommunalförbund. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. Följande revisionsfråga har besvarats:

Har kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utövat sin uppsiktsplikt, som stipuleras i Kommunallagens 6 kap 1 § 2 st. avseende NVK?

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen inte helt har utövat sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt så som stipuleras i kommunallagen 6 kap 1 § 2 st. avseende NVK. Vi grundar vår bedömning på följande iakttagelser:

Kommunstyrelsen har i viss mån har följt upp NVKs verksamhet, bland annat genom budgetuppföljningar och delårsrapporter, vilket gör att kommunstyrelsen, under året har haft viss uppsikt över förbundets samlande budget. Däremot har kommunstyrelsen inte fått någon särskild närmare information gällande renoveringsprojektet på Norbergsvägen och därmed inte haft kännedom om projektets framskridande och ändrade kostnader. Granskningen visar på att vare sig kommunstyrelsen eller NVK har varit medvetna om vikten av information mellan kommunstyrelsen och förbundet i förevarande fall.

Någon systematiskt dokumenterad uppföljning gällande NVKs projekt inte gjorts. Dock har, i samband med denna granskning, kommunstyrelsen tagit initiativ till att numera be om en underhållsplan inför NVKs kommande verksamhetsår, för att på det sättet få en bättre inblick i deras verksamhet och framtida planering. Det ser vi som positivt.

Kommunstyrelsen inte har fått information om ändrad budget av fasadrenoveringen. Kommunstyrelsen har heller inte visat att de vill ta del av sådan information i NVKs enskilda projekt. Det finns inga, bortsett från förbundsordningen, dokumenterade rutiner eller andra anvisningar om hur samarbetet inom NVK ska följas upp av kommunstyrelsen. Det saknas även rutiner i samband med beställning av uppdrag.



Kommunstyrelsen har inte gett NVK en tydlig bild över ansvarsfördelning och vilket insikt som denne faktiskt vill ha i NVKs verksamhet. Det är tydligt att kommunstyrelsen inte tydliggjort för NVK om vilken information de vill ta del av för att följa sin uppsiktsplikt. Det står inget i förbundsordningen om att kommunstyrelsen ska ta del av enskilda projektets framskridande. Det saknas en dokumenterad och uttalad strategi för uppsikten samt anvisningar för hur denna ska utövas i kommunförbundet.

Vi grundar vår bedömning på att det finns en viss beslutsprocess som NVK använder sig av vid investeringar. Dessa beslutsprocesser finns dock inte dokumenterade.

Vi har efter genomförd granskning noterat ett behov av utvecklingsinsatser, och vill därför lämna följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att arbeta fram en plan för hur de vill att NVK ska rapportera och informera om sin verksamhet, på vilket sätt, hur ofta och om vad.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att bestämma hur långt ansvaret gällande uppsiktsplikten bör sträcka sig gällande NVKs verksamhet och i dess enskilda projekt. Därefter bör det upprättas en plan för hur och när kommunstyrelsen ska underrättas rörande NVKs verksamhet.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att omgående färdigställa det påbörjade arbetet att ta fram rutiner för uppdrag under löpande budgetår.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att dokumentera hur arbetet med uppsiktsplikten ska gå till i praktiken i syfte att klargöra vad som ingår i ansvaret. Då NVK omfattar en rad olika verksamheter som kommunstyrelsen ska ha uppsikt över rekommenderar vi att en årscykel utarbetas där det framgår när och vilken information som ska lämnas till kommunstyrelsen. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att det inte finns någon fastlagd god sed eller praxis vad gäller formerna för kommunstyrelsens uppsikt. Kommunstyrelsen ska utforma sina system och rutiner så att de känner att de fullgjort sin uppsiktsplikt.
- Vi rekommenderar att NVKs beslutsprocesser dokumenteras och görs kända i kommunen, detta så att såväl NVK som kommunstyrelsen är väl medvetna om hur dessa processer ser ut, vem som har rätt att fatta beslut och vem som bär ansvaret.

Vi emotser kommunstyrelsens yttrande över skrivelse och bilagda rapporter senast 15 mars 2018

Vänliga hälsningar

Christina Pernäng
Ordförande

Bilagor: Revisionsrapport *Granskning av kommunstyrelsens uppföljning av arbetet inom Norra Västmanlands kommunalförbund* samt revisionsrapport *Granskning av upphandlingsprocessen i samband med renoveringen av kommunhuset i Fagersta.*

Revisionsrapport

Granskning av upphandlingsprocessen i samband med renoveringen av kommunhuset i Fagersta

Jur.kand.
Fredrik Andrén
Certifierad Kommunal
revisor

Förtroendevalda revisorena i
Fagersta kommun

Juni/2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Avgränsning och metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar.....	6
2.1. Hur såg rutinen ut kring upphandlingsprocessen? (Kontrollmål 1).....	6
2.1.1. Iakttagelser.....	6
2.1.2. Bedömning	7
2.2. Hur ser den lagstadgade upphandlingsdokumentationen ut för upphandlingen av renoveringen? (Kontrollmål 2).....	7
2.2.1. Iakttagelser.....	7
2.2.2. Bedömning	7
2.3. Har uppföljning och utvärdering av upphandlingsresultatet skett i tillräckligt stor omfattning och hur? (Kontrollmål 3)	8
2.3.1. Iakttagelser.....	8
2.3.2. Bedömning	8
2.4. Vad beror det kraftigt ökade kostnadsbilden för renoveringen på och finns det några upphandlingsrättsliga aspekter på denna ökning? (Kontrollmål 4).....	8
2.4.1. Iakttagelser.....	8
2.4.2. Bedömning	8
2.5. Har upphandlingen följt lagar, regler och styrande dokument? (Kontrollmål 5)...	9
2.5.1. Iakttagelser.....	9
2.5.2. Bedömning	10
3. Revisionell bedömning.....	11
3.1. Rekommendationer.....	11

Sammanfattning

Nyligen har en fasadrenovering och fönsterbyte genomförts på kommunens fastigheter i Fagersta belägna på Norbergsvägen 19 och 21. De förtroendevalda revisorerna i Fagersta har givit PwC i uppdrag att mot bakgrund av bl.a. en väsentlig kostnadsökning utöver budgeterad kostnad granska hur upphandlingen av denna renovering genomfördes.

Syftet med granskningen är att fastställa huruvida upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunhuset i Fagersta har varit ändamålsenlig och följt gällande regelverk och styrande dokument.

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga

Har upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunhuset i Fagersta varit ändamålsenlig och följt gällande regelverk och kommunens styrande dokument?

Det är vår revisionella bedömning att upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunens två fastigheter belägna på Norbergsvägen 19 och 21 inte har varit ändamålsenlig och att följsamheten gällande regelverk och styrande dokument kan ifrågasättas. Denna slutsats baserar vi på de bedömningar vi gjort under respektive kontrollmål. Av fem kontrollmål är tre inte uppfyllda, två delvis uppfyllda vilket gör att vår samlade bedömning blir den nyss nämnda.

Vår individuella bedömning av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan är enligt följande:

Kontrollmål 1: Hur såg rutinen ut kring upphandlingsprocessen?

Bedömning: Ej uppfyllt. Processen kan inte betraktas som ändamålsenlig.

Kontrollmål 2: Hur ser den lagstadgade upphandlingsdokumentationen ut för upphandlingen av renoveringen?

Bedömning: Kontrollmålet delvis är uppfyllt. Området har dock förbättringspotential.

Kontrollmål 3: Skedde uppföljning och utvärdering av resultatet från upphandlingen i tillräckligt stor utsträckning och hur?

Bedömning: Kontrollmålet är delvist uppfyllt. Uppföljning och utvärdering har skett på entreprenadnivå men det framgår inte att redovisning av uppföljning och utvärdering av hela projektet har nått politiskt ansvarigt organ.

Kontrollmål 4: Vad beror den kraftigt ökade kostnadsbilden för renoveringen på och finns det några upphandlingsrättsliga aspekter på denna ökning?

Bedömning: Kontrollmålet inte är uppfyllt. Kostnadsökningen är väsentlig och beror på brister i kalkylering av projektet vilket leder till upphandlingens kvalitet äventyras.

Kontrollmål 5: Har upphandlingen följt lagar, regler och styrande dokument?

Bedömning: Kontrollmålet inte är uppfyllt. Vi är av den uppfattningen att följsamheten med reglerna i LOU och Kommunallagen men även i NVKs upphandlingspolicy kan ifrågasättas.

Vi vill slutligen lämna följande rekommendationer:

- Se över och förbättra kalkyleringsarbetet vid byggtreprenader genom dokumenterade rutiner och anvisningar.
- Reformera utvärderingsarbetet efter avslutat projekt samt fastställ om projektledningsrutiner generellt behöver ses över genom utvärdering av ett större antal projekt (tre eller fler)
- Följ upp jävs- och oberoendefrågor både vid upphandling men även generellt genom information till personal och andra berörda.
- Säkerställ upphandlingsjuridiskt och avtalsrättsligt stöd genom avtal eller upphandling.
- Vi bedömer vidare att det finns en förbättringspotential inom området för upphandlingsdokumentation. Den nya upphandlingslagstiftningen stipulerar att kommunikation med den upphandlande enheten skall vara digital, vilket talar för en ökad användning av digitala upphandlingssystem.

Kommunen innehar sig som nämnts ovan ett sådant system vilket torde borga för en förbättring i närtid. De på marknaden tillgängliga upphandlingssystemen är enligt vår bedömning generellt så utformade att en strukturerad upphandlingsdokumentation erhålls vid användandet.

Vår rekommendation är att kommunen ser över och förbättrar arbetet med upphandlingsdokumentationen genom dokumenterade rutiner och anvisningar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Nyligen har en fasadrenovering och fönsterbyte genomförts på kommunens fastigheter i Fagersta belägna på Norbergsvägen 19 och 21. De förtroendevalda revisorerna i Fagersta har givit PwC i uppdrag att mot bakgrund av bl.a. en väsentlig kostnadsökning utöver budgeterad kostnad granska hur upphandlingen av denna renovering genomfördes. Upphandlingen genomfördes av Norra Västmanlands Kommunteknik förbund (NVK) via kommunens upphandlingsenhet enligt särskilt upprättad ordning avseende upphandlingsarbete inom NVK.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att fastställa huruvida upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunhuset i Fagersta har varit ändamålsenlig och följt gällande regelverk och kommunens styrande dokument.

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga

Har upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunhuset i Fagersta varit ändamålsenlig och följt gällande regelverk och kommunens styrande dokument?

1.3. Revisionskriterier

Granskningen har följande revisionskriterier

- Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)
- Kommunförbundet NVKs styrande dokument avseende upphandling.

1.4. Kontrollmål

Granskningen har följande kontrollmål/granskningsmål:

- Hur såg rutinen ut kring upphandlingsprocessen?
- Hur ser den lagstadgade upphandlingsdokumentationen ut för upphandlingen av renoveringen?
- Skedde uppföljning och utvärdering av resultatet från upphandlingen i tillräckligt stor utsträckning och hur?
- Vad beror den kraftigt ökade kostnadsbilden för renoveringen på och finns det några upphandlingsrättsliga aspekter på denna ökning?
- Har upphandlingen följt lagar, regler och styrande dokument?

1.5. *Avgränsning och metod*

Granskningen avser endast upphandlingen av renoveringen av kommunfastigheterna belägna på Norbergsvägen 19 och 21 i Fagersta.

Granskningen genomförs genom granskning av relevant upphandlingsdokumentation samt intervjuer med berörda tjänstemän.

Sakgranskning har skett av kommunchef, upphandlingschef samt tf. fastighetschef.

2. Iakttagelser och bedömningar

För varje kontrollmål redogörs för vilka iakttagelser och revisionella bedömningar som gjorts.

2.1. Hur såg rutinen ut kring upphandlingsprocessen? (Kontrollmål 1)

2.1.1. Iakttagelser

Upphandlingen initierades enligt vad som framkommit vid intervjuerna med anledning av ett stort antal klagomål avseende drag och andra klimatolägenheter i fastigheterna. Klagomålen hade enligt uppgift framförts under ett antal år.

Anbudsinfordran avseende upphandlingen av fönster-och fasadrenoveringen är daterad 2016-05-30. Annonsering skedde från 2016-06-02. Anbudet skulle per post vara tillställt Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NVK) senast 2016-06-22. Enligt anbudsinfordran var tidsplanen att kontrakt skulle skrivas i v 28 2016 och att startmöte skulle hållas samma vecka. Arbetena skulle vara färdigställda för slutbesiktning senast 2016-11-25. Entreprenadformen var totalentreprenad.

Upphandlingen genomfördes enligt reglerna i 15 kap LOU (2007:1091) och genom ett förenklat förfarande under tröskelvärdet för byggtentreprenader som uppgår till 47 758 068 kr (exkl. moms)

Förfrågningsunderlaget (FFu)hämtades ut av sammanlagt 14 olika företag. En fråga ställdes till den upphandlande enheten men efter stipulerad fråge-och svarperiod. Frågan innehöll ett önskemål om förlängd anbudstid mot bakgrund av svårigheter med leverans av fönster. Med hänvisning till att frågan inkommit efter stipulerad fråge- och svarperiod besvarades inte frågan. Vid anbudstidens utgång hade ett anbud inkommit med en total anbudssumma efter utvärdering uppgående till 10 617 950 kr

Anbudet utvärderades utifrån de obligatoriska (kvalifikationskraven) kraven och befanns kvalificerat och gick vidare till slutlig utvärdering. Tilldelning skedde, obekant när och hur då det inte finns någon dokumentation om detta. Kontrakt undertecknades 2016-06-28 dvs. 6 kalenderdagar efter anbudstidens utgång. Den i lagen om offentlig upphandling (LOU) stipulerade avtalsspärrtid om 10 alt 15 (beroende på form av distribution av tilldelningsbesked) kalenderdagar har sålunda inte iakttagits oavsett tidpunkt för tilldelningsbesked.

NKVs förbundsledning beviljade ett igångsättningsmedgivande som beloppsmässigt (exklusive moms) uppgick till 7 560 000 kr 2016-06-13. Ytterligare två äskanden om utökad budget inkom från fastighetsavdelningen på NVK. Ett äskande om 3 445 000 kr (2016-06-27) samt ett om 742 000 kr (2016-11-29). Beslutet att godkänna utökningen av budgeten med 3 445 000 kr togs av förbundsordföranden på delegation och anmäldes till styrelsen på ordinarie möte i augusti 2016.

2.1.2. Bedömning

Det är vår bedömning att rutinen kring upphandlingen av renoveringsentreprenaden inte har varit ändamålsenlig. Kontrollmålet bedöms inte vara uppfyllt. Detta mot bakgrund av:

- Enligt vår uppfattning är anbudstiden snålt tilltagen mot bakgrund av komplexiteten i projektet, om inte annat då förekomsten av asbest finns angiven i upphandlingsdokumentationen tillsammans med en undersökningsplikt för leverantören. Det kan i ifrågasättas om anbudstiden har varit skälig.
- Vidare bör enligt vårt förmenande en diskussion förts kring avbrytande av upphandlingen beroende på de faktum att endast ett anbud inkom samt att det totala anbudspriset översteg budgeterade medel med drygt 30 %.
- Hela upphandlingsförfarandet kan enligt vår uppfattning betecknas som forcerat. Upphandlingens tidsmässiga placering kan även diskuteras. Upphandlingen avser en komplex totalentreprenadupphandling med relativt kort anbudstid givet projektets natur. Den tidsmässiga placeringen i anslutning till sommarledigheter har enligt tidigare granskningserfarenhet resulterat i ett lågt antal anbud. Upphandlingens konkurrensuppsökande skede blir i ett sådant fall inte ändamålsenligt.
- Underlagen till äskandena visar på brister i kalkyleringsarbetet. Vid en ändamålsenlig upphandling bör inte budgeten behöva anpassas till inkomna anbud i den utsträckning som gjorts.

Avsaknaden av avtalsspärrtid behandlas utförligare under kontrollmål 5.

2.2. Hur ser den lagstadgade upphandlingsdokumentationen ut för upphandlingen av renoveringen? (Kontrollmål 2)

2.2.1. Iakttagelser

Upphandlingen har enbart delvis handlagts via upphandlingssystemet Tendsign. Upphandlingen genomfördes enligt det gamla LOU-regelverket och behövdes sålunda inte ske helt digitalt som nu är fallet i det nya LOU-regelverket. Upphandlingen har därför det mesta av sin dokumentation i fysisk form. Upphandlingsdokumentationen har inte den gängse strukturen och saknar vitala dokument såsom tilldelningsbeslut och en samlad upphandlingsrapport. En upphandlingsrapport är ett dokument som beskriver hela den aktuella upphandlingsprocessen och utgör underlaget till tilldelningsbeslutet. I detta dokument redogörs vanligtvis antal inkomna anbud, vilka frågor och svar som förekommit, vem som kvalificerat sig men framförallt vilka ställningstagande som gjorts under upphandlingens gång. Upphandlingsrapporten kan även vara ett hjälpmedel i det fall en upphandling skulle vara föremål för en överprövning.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Dokumentationen finns med vissa undantag men inte samlat och strukturerat på ett ändamålsenligt sätt.

2.3. Har uppföljning och utvärdering av upphandlingsresultatet skett i tillräckligt stor omfattning och hur? (Kontrollmål 3)

2.3.1. Iakttagelser

Upphandlingen avser en byggentreprenad. Byggentreprenader har till sin natur ett strukturerat uppföljningsförfarande via löpande byggmöten. Sex stycken byggmöten har genomförts och protokollförts. Av dessa protokoll framgår att ändring- och tilläggsarbeten beslutas på byggmötena av representanter för uppdragsgivaren enligt fullmakt.

Totalkostnaden har fastställts till 12 030 008 kr. Projektet färdigställdes efter en förlängningstid av 6 veckor i december 2016.

Vi kan dock inte kunnat finna att någon utvärdering och/eller uppföljning har nått ansvarig nämnd alt kommunstyrelse

2.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvist uppfyllt. Genom byggmötena är det vår uppfattning att det löpande uppföljningsarbetet har skett och varit i tillräckligt stor omfattning. Uppföljning av projektets budget och verkligt utfall har också skett. Någon dokumenterad samlad utvärdering av hela projektets genomförande i samtliga delar (ekonomi, praktiskt genomförande, kalkylarbete m.m.) har dock inte hittats.

Att inte en sådan uppföljning och utvärdering gjorts och presenterats för politiskt ansvarigt organ ser vi som en brist.

2.4. Vad beror det kraftigt ökade kostnadsbilden för renoveringen på och finns det några upphandlingsrättsliga aspekter på denna ökning? (Kontrollmål 4)

2.4.1. Iakttagelser

Enligt muntlig uppgift gjordes en första kostnads kalkyl avseende entreprenaden som uppgick till 4,5 miljoner kr. Påföljande kalkyl uppgick enligt dokumentation som vi tagit del av uppgick till 7 560 000 kr. Ett nytt tilläggsäskande på 3 445 000 kr tillställs förbundsdirektionen den 27 juni 2016. Som anledning till tilläggsäskandet anges att misstag gjorts i hanteringen av kalkylens sammansättning och kostnad för fönster och dörrar på ett hus inte tagits med. Vidare hade inte kostnader för arbetsledning, måleriarbeten samt balkongfronter inte tagits med. Som ytterligare anledning till den uppkomna situationen anges den skyndsamma hanteringen. Ytterligare ett tilläggsäskande tillställdes Förbundsdirektionen den 29 november uppgående till 742 000 kr. Som bakgrund till äskandet angavs ökade kostnader för sanering av PCB och asbest samt det var ett flertal tegelskift som suttit löst på fasaden.

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Detta grundar vi på identifierade brister i underlaget till upphandlingen. Utvecklingen av projektets kalkylbelopp och anledningarna därtill vittnar enligt vår bedömning om stora brister i kalkyl och planeringsar-

bete inför projektet och upphandlingen. Tilläggsäskande nummer två anger som nämnts ovan fördyrade kostnader på grund av sanering av PCB och asbest samt ett flertal lösa tegelskift som anledning. I upphandlingens administrativa föreskrifter p AFA 21 Översiktlig information om objektet anges att asbest i fasadmateriäl som skall rivás förkommer. I p AFD 113 i förfrågningsunderlaget anges följande:

Ansvar för uppgifter

Ändring av ABT 06, kap 1 § 6:

Tredje stycket utgår. Entreprenören utför fackmässig undersökning av befintlig del av fastighet som berörs av kontraktarbetena.

Ändring av ABT 06, kap 1 § 7:

I entreprenörens undersökningsskyldighet ingår demontering och förstörande åtgärder om det anses erforderligt för att få kännedom om förhållanden. Entreprenör skall anmäla till beställaren om sådan undersökning krävs och undersökning utförs sedan i samråd med beställare.

Skrivning avseende ändring av ABT 06, kap 1 § 6 har vi tolkat som att en undersökningsplikt föreligger för entreprenören. Vi har inte hittat någon dokumenterad diskussion eller resonemang kring huruvida de uppkomna merkostnaderna har uppstått på grund av brister i den ovannämnda fackmässiga undersökningen eller ej. De ökade kostnaderna har täckts av kommunalförbundet. Vår bedömning är att det finns förbättringspotential vad gäller fastställande av ansvar och omfattning av undersökningsplikt när sådan föreligger.

De upphandlingsrättsliga aspekterna på den ökade kostnadsbilden kommer i spel då ett projekt som i samband med annonseringen kalkylerades till 7,5 miljoner kronor slutar på en total kostnad av strax över 12 miljoner kronor. Detta väcker ett antal frågortecken kring planering och kalkylering inför upphandlingen. Upphandlingens kvalitet kan ifrågasättas på grund av brister i förarbete och planering.

2.5. Har upphandlingen följt lagar, regler och styrande dokument? (Kontrollmål 5)

2.5.1. Iakttagelser

I NVKs upphandlingspolicy anges att *förtroendevalda och anställda inte får ha personliga intressen i leverantörsföretag (jäv) som kan påverka utgången av en upphandling eller ett inköp*. Den tjänsteman som i stora delar handlade upphandlingen påbörjade enligt uppgift en anställning i det företag som vann upphandlingen direkt efter sin anställning på NVK.

Tjänstemannen i fråga sade upp sig 2016-05-26 dvs. en vecka innan annonseringen av upphandlingen och slutade sin anställning 2016-08-26. Någon dokumenterad oberoende analys eller anmälan om jäv på eget initiativ enligt 6 kap 24§ Kommunallagen(1991:900) har inte hittats. Tjänstemannen handlade bl.a. kvalificering och utvärdering av anbud

Denne tog sedermera enligt uppgift anställning i det företag som ingav upphandlingens enda anbud.

Avtal tecknades den 28 juni 2016 med bolagets som vann upphandlingen dvs. 6 kalenderdagar efter anbudstidens utgång. Något tilldelningsbesked skickades inte ut samt någon avtalsspärrtid iaktogs sålunda inte. Någon anteckning i upphandlingsdokumentationen varför detta inte gjorts har inte hittats. En av upphandlingsdokumentationens viktigaste funktioner är att redogöra för hur upphandlingen har genomförts och vilka ställningstaganden som gjorts.

2.5.2. Bedömning

Det är vår bedömning att kontrollmålet inte är uppfyllt. Vi är av den uppfattningen att följsamheten med reglerna i LOU och Kommunallagen men även NVKs upphandlingspolicy kan ifrågasättas.

Vad gäller följsamheten med upphandlingsregelverket i fråga om avtalsspärrtid och tilldelningsbesked är det vår bedömning att i detta fall skrivningen i lagen borde ha följts fullt ut. Det finns förvisso ett resonemang i lagförarbetena kring avtalsspärrtiden och tilldelningsbeskedets vara eller icke vara när endast ett anbud finns. Givet de förutsättningar, en komplex upphandling med frågetecken kring skälig anbudstid samt indikationer från andra anbudsgivare avseende på marknaden bristande leveransförhållanden borde ha lett till slutsatsen att avtalsspärrtid skulle ha tillämpats. Åtminstone för att tillgodose möjligheten för anbudsgivare att få tilldelningsbeslutet prövat innan avtal skrevs. Förutsättningarna för att frånga skrivningen i lagen fanns inte enligt vårt förmenande.

Vidare är det vår uppfattning att upphandlingen inte har följt reglerna i upphandlingspolicyen vad gäller jäv.

Det är vår bedömning att det är olämpligt att den tjänsteman som var ansvarig för stora delar av handläggningen av upphandlingen går över och tar anställning hos det bolag som vann upphandlingen speciellt när detta torde ha varit känt vid annonseringen av upphandlingen och fortsätter handlägga upphandlingen. Det korrekta hade varit att tjänstemannen klivit år sidan från upphandlingsprocessen och självmant anmält jäv när det stod klart att den blivande arbetsgivaren stod i begrepp att avge eller inkommit med ett anbud.

3. Revisionell bedömning

Denna granskning har haft följande övergripande revisionsfråga:

Har upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunhuset i Fagersta varit ändamålsenlig och följt gällande regelverk och kommunens styrande dokument?

Det är vår revisionella bedömning att upphandlingsprocessen av renoveringen av kommunens två fastigheter belägna på Norbergsvägen 19 och 21 inte har varit ändamålsenlig och att följsamheten till gällande regelverk och kommunens styrande dokument kan ifrågasättas. Denna slutsats baserar vi på de bedömningar vi gjort under respektive kontrollmål. Av fem kontrollmål är tre inte uppfyllda, två delvis uppfyllda vilket gör att vår samlade bedömning blir den nyss angivna.

3.1. Rekommendationer

Sammanfattningsvis vill vi lämna följande rekommendationer:

- Se över och förbättra kalkyleringsarbetet vid byggentreprenader genom dokumenterade rutiner och anvisningar.
- Reformera utvärderingsarbetet efter avslutat projekt samt fastställ om projektledningsrutiner generellt behöver ses över genom utvärdering av ett större antal projekt (tre eller fler)
- Följ upp jävs- och oberoendefrågor både vid upphandling men även generellt genom information till personal och andra berörda.
- Säkerställ upphandlingsjuridiskt och avtalsrättsligt stöd genom avtal eller upphandling.
- Vi bedömer vidare att det finns en förbättringspotential inom området för upphandlingsdokumentation. Den nya upphandlingslagstiftningen stipulerar att kommunikation med den upphandlande enheten skall vara digital, vilket talar för en ökad användning av digitala upphandlingssystem. Kommunen innehar sig som nämnts ovan ett sådant system vilket torde borga för en förbättring i närtid. De på marknaden tillgängliga upphandlingssystemen är enligt vår bedömning generellt så utformade att en strukturerad upphandlingsdokumentation erhålls vid användandet. Vår rekommendation är att kommunen ser över och förbättrar arbetet med upphandlingsdokumentationen genom dokumenterade rutiner och anvisningar

2017-12-07

Rebecka Hansson

Rebecka Hansson
Uppdragsledare

Fredrik Andrén

Fredrik Andrén
Projektledare