

Helsingborgs stad

Granskning av uppföljningen av
entreprenörers debitering på
fastighetsnämnden



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
3. Iakttagelser	6
3.1. Rutiner för entreprenörers debitering.....	6
3.2. Intern kontroll och uppföljning av rutiner	8
3.3. Omfattning av entreprenörers debitering i förhållande till uppdrag.....	14
4. Bedömning	16
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>18</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av stadsrevisionen i Helsingborgs stad granskat fastighetsnämnden i syfte att bedöma om fastighetsnämnden arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa att rätt utbetalningar sker till leverantörer avseende entreprenadtjänster.

Det är vår sammanfattande bedömning att det finns utrymme att stärka styrningen inom nämnden. Nämnden bör stärka följsamheten gentemot lagen om offentlig upphandling. Det är vår bedömning att nämnden inte följer upphandlingslagstiftningen vid anlitande av externa projektledare då erfarenhet av konsultens förmåga inte är en korrekt grund för avrop. Nämnden har vidare överskridit ramavtalsgränserna vid genomförandet av projekt GA-skolan och ett antal av leverantörsinköpen skulle kunna bedömas vara otillåtna direktupphandlingar. För detta projekt ser vi vidare att det förekommit brister i såväl projekteringen som styrningen vilket inneburit omfattande merkostnader i förhållande till ursprunglig budget.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Fastighetsnämnden har antagit attestrutiner inför betalningar av fakturor.
- ▶ Det finns inga riktlinjer eller andra dokumenterade rutinbeskrivningar som tydliggör vilka kontroller som ska genomföras inför mottagningsattestering av fakturor.
- ▶ Nämnden tillämpar fakturahanteringssystemet Agresso samt projekteringsverktyget DROPS.
- ▶ Fastighetsnämnden använder sig av såväl interna som externa projektledare. Externa projektledare anlitas baserat på erfarenhet av deras förmåga genom avrop på ramavtal.
- ▶ Nämnden har antagit en internkontrollplan. I den senaste uppföljningen framkom att det vid tre tillfällen inhandlats varor/tjänster från leverantörer fastighetsnämnden vid tillfället inte hade ramavtal med.
- ▶ Tertiälvís genomförs projektdialoger där samtliga projekt följs upp vilket återrapporteras såväl skriftligt som muntligt till fastighetsnämnden.
- ▶ Stickprovskontrollen påvisade ett flertal fakturor där underlag var ofullständiga alternativt saknades för projekt GA-skolan.
- ▶ Fastighetsnämnden har överskridit de ekonomiska gränsvärdena i ramavtal inom projekt GA-skolan.
- ▶ Projekt GA-skolan har överskridit den initiala kostnadsbedömningen med 60 procent på grund av att behoven var mer omfattande än vad som initialt bedömts samt att tidplanen för projektet varit ansträngd.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi fastighetsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att avrop från ramavtal gällande externa konsulter sker på korrekta grunder.
- ▶ Införa rutiner för nödvändiga kontroller av genomfört arbete inför utbetalningar i syfte att minska risker.
- ▶ Stärka projektering och styrning gällande tillämpningen av ramavtal vid större ombyggnader och renoveringsprojekt.
- ▶ Säkerställa att ramavtal inte använts för avrop över de tillåtna ekonomiska gränsvärdena.
- ▶ Stärka kraven på dokumenterade och tillräckliga underlag för fakturor inför utbetalningar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Stadens nämnder ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Fastighetsnämndens uppdrag är bland annat att förvalta och utveckla stadens bebyggda fastigheter och bostadsrätter. De ska även driva byggnadsprojekt och bistå stadens nämnder i lokalförsörjningsprocessen. Verksamheten är en egen resultatenhet inom staden och ska bedrivas enligt långsiktigt hållbara affärsmässiga principer, på marknadsmässiga grunder och utan snedvridning av konkurrensen.

En förutsättning för att en verksamhet ska kunna drivas affärsmässigt och på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt är att det finns en god kontroll. Det omfattar bland annat att göra tillräckliga uppföljningar på det arbete som utförs. Verksamheten bör förvissa sig om att det de betalar för också har levererats till rätt pris och kvalitet.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om fastighetsnämnden arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa att rätt utbetalningar sker till leverantörer avseende entreprenadtjänster.

Granskningen ska bland annat besvara:

- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner för hur uppföljning av entreprenörers arbete görs inför betalning av fakturan?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig uppföljning och intern kontroll av att gällande rutiner följs?
- ▶ Är entreprenörernas debitering rimlig?

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har skett med fastighetsdirektören, projektchef, fastighetschef och administrativ chef. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd april 2018 – juni 2018.

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Kommunallagen 6 kap. 6 §

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.4.2. Fastighetsnämndens reglemente

Det är enligt reglemente (KF, 9 december 2014, § 193) fastighetsnämndens uppgift att förvalta och utveckla stadens bebyggda fastigheter och bostadsrätter. Nämnden har i uppgift att driva byggnadsprojekt och bistå stadens nämnder i lokalförsörjningsprocessen. Nämnden har därtill ansvar för den administrativa förvaltningen av stadens hyresavtal, anskaffning av bostäder till stadens bostadssociala program samt att som, så kallad, lokalkontroller ha ett stadsövergripande ansvar för att stadens planerade, ägda och förhyrda lokaler är rationella och används på ett effektivt sätt.

Det framgår vidare av reglementet att verksamheten är en egen resultatenhet inom staden och ska bedrivas enligt långsiktigt hållbara affärsmässiga principer, på marknadsmässiga grunder och utan snedvridning av konkurrensen.

Nämnden är stadens enhet för stadens ägda/förvaltade byggnader samt för planering och genomförande av vissa större byggprojekt.

Nämnden är beredningsorgan inför kommunfullmäktiges beslut om lokalinvesteringar.

2.4.3. Helsingborgs stads attestreglemente

Helsingborgs attestreglemente (KF, 17 december 1996, § 188) styr ansvars- och arbetsfördelningen för attest av ekonomiska transaktioner. Syftet med reglementet är att säkerställa en rättvisande redovisning och motverka oegentligheter. Attestreglementet omfattar samtliga ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner.

Det förekommer fyra olika attester som inbegriper;

- ▶ *Mottagningsattest* – Mottagningsattestanten ska bland annat kontrollera att varan eller tjänsten mottagits eller utförts enligt överenskommelse eller avtal. Mottagningsattestant ska kontrollera att kvalitet, kvantitet och pris överensstämmer med beställningen samt att tillräckligt underlag finns för att styrka transaktionen.
- ▶ *Granskningsattest* – Granskningsattestanten ska bland annat kontrollera att konteringen är korrekt samt att transaktionen redovisas enligt gällande lagstiftning och interna policys.
- ▶ *Beslutsattest* – Beslutsattestanten ska kontrollera att transaktionen överensstämmer med fattade beslut och ligger inom ramen för verksamhetsområdet. Attestanten ska kontrollera att beställning genomförts av behörig person och att mottagningsattest har skett av lämplig person. Beslutsattestanten ska också säkerställa att jäv inte förekommer.
- ▶ *Behörighetsattest* – Behörighetsattestant ska kontrollera så att behöriga personer har attesterat transaktionen och att tillräckligt många attester finns.

Minst två personer ska alltid ha attesterat en transaktion. Mottagningsattest ska utföras av någon annan än beslutsattestanten. Om transaktionen endast omfattar mottagnings och beslutattest ansvarar beslutsattestanten för granskningsattesten.

Det är respektive nämnds ansvar att se till att bestämmelserna i reglementet följs samt att tillämpliga attestmoment utförs. Respektive nämnd får själva avgöra hur det praktiska utförandet ska gå tillväga såtillvida det inte strider mot bestämmelserna i reglementet.

2.4.4. Reglemente för intern kontroll för Helsingborgs stad

Enligt reglementet för intern kontroll har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll samt att det upprättas en organisation för detta. Respektive nämnd har dock det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Det ligger i detta ansvar att upprätta en organisation för den interna kontrollen samt anta regler och anvisningar. Nämnden ska därtill anta en plan för uppföljningen av den interna kontrollen. Internkontrollplanen bör enligt reglementet ta sin utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys.

2.4.5. Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda. Europeiska kommissionen beslutade under 2015 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2016. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader. Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari 2018 enligt LOU är 586 907 kr. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling.

Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

1. Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
2. Kostnad
3. Pris

Vid användning av ramavtal för tilldelning av kontrakt får villkoren i kontraktet inte avvika väsentligt från villkoren i ramavtalet (LOU 7 kap. 3 §). Därtill ska myndigheten tillämpa objektiva villkor för att avgöra vilken av leverantörerna (som omfattas av ramavtal) som ska tilldelas kontraktet. De objektiva villkoren ska anges i något av upphandlingsdokumenten för ramavtalet (LOU 7 kap. 6 §).

3. Iakttagelser

3.1. Rutiner för entreprenörers debitering

3.1.1. Iakttagelser

Fastighetsförvaltningen är utformad som en beställar-/utförarorganisation. Beställaren utgörs av fastighetsavdelningen på uppdrag av beställande förvaltning och utföraren av projektavdelningen. Projektavdelningen leder utförandet av om-, till- och nybyggnationer inom förvaltningen. Mindre projekt kan såväl fastighetsavdelningen som avdelningen för teknik och miljö hålla i.

Kort beskrivning av investeringsprocessen från intervju

Stadens investeringsprocess inleds av att behoven kartläggs. Detta genomförs i samverkan mellan de nämnder som har lokalbehov och fastighetsnämnden. Processen omfattar såväl omfattningen av lokalbehoven och tidplanen för när dessa lokaler bedöms behöva tillgodoseas. Utarbetningen av investeringsplanen genomförs av fastighetsförvaltningen tillsammans med de beställande nämnderna. Planen för ny- och ombyggnationer är långsiktig och sträcker sig 7-10 år fram i tiden. I budgetprocessen lämnar fastighetsnämnden förslag på projekt som ska genomföras över planperioden. Fullmäktige äger det slutgiltiga beslutet om omfattningen av investeringsramen baserat på vilka investeringar som däri ska ingå. Av intervju framkommer att när investeringsplanen har beslutats krävs det ingen ytterligare politisk beredning inför genomförandet av investeringarna. Fastighetsförvaltningen har inom ramen för sitt uppdrag viss möjlighet att disponera om medlen för genomförandet av investeringar. Om det i projekteringsfasen skulle visa sig att investeringen förväntas bli dyrare eller billigare än vad som först beräknats lyfts frågan med stadsledningsförvaltningen samt den beställande förvaltningen. Dels för att det kan krävas att investeringsbudgeten omfördelas och dels för att ändrade investeringsutgifter påverkar nämndens internhyra. Fördyringar av projekt kan också leda till att nytt äskande om medel i nästkommande budgetprocess. Fastighetsnämnden informeras om status genom rapport inför att ett investeringsprojekt inleds. Fastighetsnämnden får också fortlöpande information om investeringarnas genomförande.

Projektavdelningen leds av projektchefen. Inom organisationen arbetar åtta projektledare. Projektledarna tilldelas projekt för vilka de ansvarar under genomförandefasen. Projektledarna har det löpande ansvaret för projektets framskridande och uppföljning avseende såväl genomförandet i sig som för ekonomisk uppföljning och tidplan.

Nämnden använder sig därtill av externa konsulter för projektledning. De har samma funktion som de interna projektledarna. Ramavtal är upphandlade med konsultfirmor. Av intervju framkommer att konsulter anlitas baserat på projektavdelningens erfarenheter av deras förmåga. Vid anlitan av konsulter som inte tidigare använts av projektavdelningen ges de mindre omfattande uppdrag för att projektavdelningen ska kunna utvärdera hur väl de utför uppgiften. Det finns inga riktlinjer för vilken typ av projekt som tilldelas en intern projektledare eller en extern projektledare.

Fastighetsnämnden tillämpar ett web-baserat projektstyrningsverktyg, DROPS. Projektstyrningsverktyget fyller en bredd av funktioner. Till systemet förs projekthandlingar in, exempelvis tidplaner, ritningar, programhandlingar och budget. Systemet tillåter också

möjligheten att följa upp pågående projekt med avseende på tid och genomförande. Samtliga involverade i ett projekt har tillgång till DROPS för det projekt som dess uppdrag avser.

Projektledaren har inom budgetramen mandat att driva projekt. Chefen för projektavdelningen är ombud i samtliga projekt. Det är tillika projektchefen som tecknar avtal med entreprenörer. En betalningsplan inkluderas i avtal som tecknas med entreprenörer inom ramen för de administrativa föreskrifterna. Betalningsplanen tydliggör hur och när det åligger beställaren att genomföra betalning till entreprenören. I sådant fall att betalningen inte sker vid färdigställande av entreprenaden är det brukligt att betalningarna sker efter färdigställande av särskilda moment alternativt baserat på tid.

Betalningsplanen, inkluderande de moment som ska vara färdigställda samt kvaliteten i utförandet för att utbetalningar ska godkännas, beslutas mellan beställaren och entreprenören. Ur ett riskperspektiv är betalningsplanen en försäkring för såväl beställare som entreprenör. Beställaren försäkras om att denne erhållit en produkt som motsvarar betalningen vid betalningstillfället och entreprenören om att denne får täckning för kostnader avseende utfört arbete. Det ligger i förhandlingens natur att beställaren vill senarelägga betalningarna och entreprenören tidigarelägga dem. Det ingår i projektchefens arbetsuppgifter att förhandla och avtala om betalningsplanen. Vid större projekt behöver entreprenören lämna en bankgaranti.

Projektledaren ansvarar för att mottagningsattestera inkomna fakturor från entreprenörer. Mottagningsattestanten kontrollerar att fakturan tillhör rätt projekt, innehållet i fakturan, kontrollerar belopp mot betalningsplan, konterar den och attesterar. Projektchefen har därefter ansvar för att beslutsattestera fakturan. Denne kontrollerar att mottagningsattestanten är korrekt och att fakturan konteras på rätt projekt. Denne kontrollerar också att det är korrekt företag som inköpet skett från. Det framförs att extra kontroller genomförs om det föreligger särskilda anledningar, exempelvis försenade projekt.

Om en betalning ska genomföras efter det att särskilt moment i projektet utförts åligger det beställaren att också kontrollera att momentet har utförts. Detta oavsett om projektet leds av en intern eller extern projektledare. Det framgår av intervju att det inte finns antagna riktlinjer eller annan styrande dokumentation som tydliggör hur dessa kontroller ska genomföras.

Helsingborgs stad använder fakturahanteringsverktyget Agresso. Samtliga medarbetare ges utbildning i verktyget. Om det anlitas externa projektledare ges dessa motsvarande utbildning. Fastighetsnämnden beslutade 2017-10-25 om beslutsattestanter inom förvaltningen. Det framgår av denna att beslutsattestant måste vara anställd av fastighetsförvaltningen. Det finns ingen motsvarande beslutad lista för mottagningsattestanter. Av intervju framgår att orsaken till detta är att det är ett stort antal mottagningsattestanter. Varje beslutsattestant har ett tilldelat ansvarsområde för vilka de ska attestera fakturor. Av dokumentet framgår också vilken beloppsgräns som respektive beslutsattestant har. Beslutsattestanter som också ingår i förvaltningens ledningsgrupp har rätten att attestera fakturor som ligger inom ramen för budget. Det finns ingen beslutad övre beloppsgräns. Det framgår inte av beslutet om det finns tillfällen för projekt då fler än två attestanter ska tillämpas vid någon typ av betalning. Avseende fastighetsavdelningen krävs att fastighetschefen beslutsattestera fakturor som överstiger 500 tkr.

3.1.2. Bedömningar

Det är vår bedömning att projektstyrningsverktyget DROPS samt fakturahanteringssystemet Agresso utgör en god grund för hanteringen av utbetalningar till entreprenörer. Projektstyrningen är i stor utsträckning tillitsbaserad och projektledare har ett stort mått av

förtroende att driva sina respektive projekt. Detta anser vi i grund och botten vara positivt. Ur ett styrningsperspektiv medföljer dock också vissa risker. Vi noterar i detta sammanhang att det saknas riktlinjer eller annan styrande dokumentation för kontroller av genomfört arbete inför att utbetalning sker. Det är vår bedömning att det finns utrymme för nämnden att stärka styrningen i detta avseende i syfte att minimera risker för felaktiga utbetalningar. Detta i synnerhet mot bakgrunden att nämnden använder sig av externa projektledare där möjligheten till insyn i arbetet kan antas vara lägre.

Det är därtill vår bedömning att det är tvivelaktigt om nämndens rutiner för fördelning av uppdrag till externa konsulter är förenligt med lagen om offentlig upphandling. Detta baserat på att avrop genomförs mot bakgrund av erfarenhet av konsultens förmåga. Avrop ska ske i enlighet med ramavtalens rangordning alternativt efter förnyad konkurrensutsättning baserat på det mest fördelaktigt inkomna anbudet.

3.2. Intern kontroll och uppföljning av rutiner

3.2.1. Iakttagelser från intervju och dokumentgranskning

3.2.1.1 Intern kontroll

Fastighetsnämnden har antagit en internkontrollplan i enlighet med reglementet för den interna kontrollen. Planen omfattar 11 kontrollmoment. Inom respektive kontrollmoment finns det en beskrivning av processen/rutinen/systemet, en utsedd ansvarig för processen, vad som ska granskas, hur det ska granskas, när det ska granskas, ansvarig tjänsteman för att genomföra granskningen samt vilken bedömd prioritet kontrollmomentet har enligt risk- och väsentlighetsbedömningen. Prioriteringsbedömningen för kontrollmomenten varierar mellan 4-12 på en 16-gradig skala. Risken och väsentligheten värderas mellan 1-4 för varje moment och multipliceras med varandra för att fastställa den bedömda risken, desto högre värde desto högre risk.

Inom ramen för den interna kontrollen granskas bland annat följande processer/rutiner/system;

1. Att det finns underlag som stämmer överens med fakturan – Prioritet 9 – Följs upp tertialvis.
2. Att leverantörsfakturer inte beslutsattesteras av samma person som fakturan avser – Prioritet 9 – Följs upp tertialvis.
3. Att inköp görs hos leverantörer som staden har avtal med? – Prioritet 12 – Följs upp tertialvis.
4. Att byggmötesprotokoll är inlagt i projektet i DROPS och innehåller ekonomi och tider – Prioritet 9 – Följs upp tertialvis

Samtliga kontrollmoment ska kontrolleras genom stickprov. Enligt förvaltningens stickprovskontroll avseende första tertialet framkommer att:

1. Kontroll påvisar att underlag stämmer överens med undantag från en stadsbussresa vilken skedde i samband med resa till Malmö.
2. 10 fakturer granskades varav 9 bedömdes vara korrekta. En faktura avseende en flygresor visade sig vara beslutsattesterad av samma chef som rest.
3. 20 fakturer är granskade varav 17 omfattades av ramavtal alternativt upphandlat avtal. För en faktura fanns inga upphandlade ramavtal (inom räddningstjänst). En faktura saknades ramavtal för vid faktureringsstillfället, detta fanns sedermera på plats vid

uppstart av samma projekt. En faktura saknades ramavtal för, leverantören hade dock varit inkluderade i flertalet projekt inom byggnaden sedan tidigare.

4. Två projekt granskades. För ett av de granskade projekten saknades det ekonomiredovisning i byggmötesprotokoll. Tidplan var ej heller inkluderad i byggmötesprotokollet men det redogjordes för de närmsta kommande åtgärderna. Det fanns inga anmärkningar i det andra kontrollerade projektet.

3.2.1.2 Verksamhetsmässiga kontroller

Tre gånger årligen genomförs så kallade projektdialoger. Detta i samband med upprättandet av tertialrapporterna. Vid projektdialoger går projektchefen, projektledare och ekonom genom samtliga pågående projekt. Syftet med mötet är att ur ett ekonomiskt perspektiv följa upp status på samtliga projekt för att säkerställa att dessa utvecklas enligt plan. Eventuella avvikelser adresseras vid dessa möten. Vid genomgången används den dokumentation som finns att tillgå genom projektstyrningsverktyget DROPS. Resultatet av projektdialogerna ligger till grund för åiterrapportering till nämnden. Detta åiterrapporteras till nämnden skriftligt och muntligt.

Projektchefen har tillgång till samtliga projekt i projektstyrningsverktyget. Av intervju framgår att projektchefen gör löpande kontroller av pågående projekt. Dessa kontroller är dock inte dokumenterade.

3.2.2. Iakttagelser från stickprovskontroll

I granskningen har stickprov av fakturor genomförts. Stickproven har genomförts i syfte att granska huruvida de uppsatta rutinerna och attestreglemente efterlevs i praktiken samt om reglerande avtal för faktura efterlevs (exempelvis huruvida betalningsplan följs).

Totalt har 7 stickprov genomförts enligt följande:

- ▶ 3 fakturor relaterade till driftentreprenad (Energiteknik och Caverion)
- ▶ 2 fakturor från projektet GA-skolan
- ▶ 2 fakturor från projektet Pianisten

Stickproven avser fakturor utställda under 2018.

Urvalet för stickprov har genomförts dels efter önskemål från revisionen och dels slumpmässigt. Fakturorna avseende driftentreprenaderna har inte föregåtts av en särskild upphandling och har därför granskats ur ett "order-till-betalning"-processförfarande.

Stickprov driftentreprenad – Caverion och Energiteknik

Avtalen avser felavhjälpande driftentreprenad. Vilket leverantörsavtal som ska tillämpas beror på vilken fastighet som avses. Avtalen är upprättade som fastprisavtal där all typ av felhjälpande underhåll under sex timmar per tillfälle ingår i det fasta avtalade priset. Beställda arbeten som överstiger sex timmar alternativt arbeten som utgör ett undantag från avtalad omfattning av uppdraget (tilläggsuppdrag) betalar fastighetsnämnden i enlighet med reglerade priser i avtalet. Avrop från ramavtalet föregås av en beställning som initieras på tre sätt. Att hyresgästen gör en felanmälan, driftentreprenören själva identifierar ett fel varpå fastighetsförvaltare kontaktas alternativt att fastighetsförvaltaren gör en beställning.

Inför avhjälpande av åtgärdsbehov genomförs följande kontroller:

- ▶ Kontroll mot avtal om huruvida hyresgästen ska stå för kostnaden eller ej.
- ▶ Kontroll mot avtal avseende om ärendet ligger i driftbolagets åtagande eller om tredje part bör anlitas.
- ▶ Kontroll mot avtal avseende om ärendet faller inom ramen för fastpris eller utgör en tilläggsorder.

Av intervju framgår det att det inte finns tydliga riktlinjer eller rutiner för att bedöma om ramavtal ska tillämpas alternativt om en särskild upphandling ska genomföras avseende tilläggsupdrag. Det finns ej heller krav på driftentreprenören att uppskatta kostnaden för tillägsarbete som inte omfattas av ramavtalet. I sakkontrollen framkommer att kostnadsuppskattning genomförs om det anses finnas behov av det. Det finns ej heller beslutat pristak för tilläggsbeställningar. Det framgår att det åligger fastighetsförvaltaren att genomföra bedömning kring den förväntade omfattningen av kostnaden för tillägsarbete samt om detta ska föregås av upphandling. Bakgrunden till att prisuppgift inte begärs för samtliga tilläggsupdrag är att det förväntas innebära merkostnader för besiktning på plats. Det framförs dock att en stor del av tillägsarbetena avser belopp av mindre värde alternativt är av brådskande karaktär. Det åligger fastighetsförvaltaren att genomföra beställningar vilka bedöms överstiga tiden för fastprisbeloppet. Det genomförs inga systematiska uppföljningskontroller av att samtliga beställda arbeten avseende huruvida kvaliteten motsvarar avtalet. Det genomförs dock enligt uppgift stickprovskontroller. Dessa är dock inte dokumenterade. Respektive förvaltare kontrollerar därtill fastigheterna löpande. Det framförs vid intervju att förvaltningen har anställt en medarbetare med ansvar för avtalsuppföljning.

När faktura inkommer till fastighetsförvaltningen mottagningsattesterar beställaren av arbetet fakturan. Vid attest kontrolleras att det finns en tilläggsorder till fakturan samt om fakturan har ställts ut mot rätt objekt/förvaltare. Därefter skickas fakturan för beslutsattest. Förvaltarna har ansvaret för att följa upp ekonomin för sina respektive fastigheter. Vid de tertialmässiga projektdialogerna följer också fastighetsförvaltarna upp sina fastigheter med teknik- och miljöchefen samt förvaltningsekonom.

Avseende driftentreprenad genomfördes tre stickprov. Då separata fakturor endast skickas för tilläggsorder har stickprov gjorts av dessa fakturor. I stickproven kontrollerades följande:

- ▶ Om faktura följer formkrav
- ▶ Om det finns en underliggande tilläggsorder för faktura samt är om åtgärden som fakturerats är relaterad till tilläggsordern
- ▶ Om det finns annan avvikelse mot avtal
- ▶ Om faktura har konterats på rätt objekt
- ▶ Om faktura följer attestflöde enligt attestreglemente

Stickproven valdes slumpmässigt ut efter lista på samtliga inkomna fakturor under 2018.

Faktura 1, Energiteknik - fakturanr: 28247

Stickprovet påvisade avvikelse mot fakturans formkrav. Från intervju framgår det att referens till beställare ska fyllas i under fältet "beställarreferens2", leverantör har istället använt fältet "dokumentreferens". Stickprovet påvisade även avvikelse mot faktura-/attestflöde. Eftersom beställarreferensen var ifylld på fel ställe hamnade inte fakturan automatiskt hos beställare (fastighetsförvaltare) utan hos leverantörsfakturaansvarig. Leverantörsfakturaansvarig fick därefter identifiera vem fakturan skulle till genom att följa upp vem den ansvariga fastighetsförvaltaren var. Inga andra avvikelser identifierades.

Faktura 2, Caverion - fakturanr: 6501468466

Stickprovet påvisade avvikelser mot fakturans formkrav. Från intervju framgår det att referens till beställare ska fyllas i under fältet "beställarreferens2", leverantör har istället använt fältet "beställarreferens" samt "dokumentreferens". Vidare fanns ingen tilläggsorder inlagt i systemet. Däremot framgick det att det finns en stående order för arbetet. Den stående ordern erhöles från ansvarig fastighetsförvaltare. Inga andra avvikelser identifierades.

Faktura 3, Caverion - fakturanr: 6501476925

Stickprovet påvisade avvikelser mot fakturans formkrav. Från intervju framgår det att referens till beställare ska fyllas i under fältet "beställarreferens2", leverantör har istället använt fältet "beställarreferens" samt "dokumentreferens". Inga andra avvikelser identifierades.

Stickprov Pianisten (projektnr: 600003)

Pianisten är en förskola som byggs i Ödåkra. Inom ramen för stickprovet är en faktura ur generalentreprenörens ordinarie betalningsplan samt en faktura som avser ändrings- och tillägsarbete utvalda. I stickproven kontrollerades följande:

- ▶ Följer faktura formkrav
- ▶ Finns underlag till faktura och stämmer faktura med underlaget:
 - Vid betalningsplan - Finns det en underliggande betalningsplan/tidsplan och har kontroll av efterlevnad gjorts?
 - Vid Ändrings- och tillägsarbete (ÄTA) – Finns underliggande order eller motsvarande beslut för genomförande av ÄTA
- ▶ Finns någon annan avvikelse mot avtal
- ▶ Har faktura konterats på rätt objekt/projekt
- ▶ Följer faktura attestflöde enligt attestreglemente

Valet av fakturor är slumpmässig baserat på ett utdrag av samtliga fakturor från projektet.

Faktura 1, BAB Byggtjänst - fakturanr: 20180744 (ordinarie faktura mot betalningsplan)

Gällande underlag finns betalningsplan, vilken fakturan följer. Därtill har det protokollförts under byggmöte att arbete ligger i fas. Inga avvikelser identifierades.

Faktura 2, BAB Byggtjänst - fakturanr: 20182228, ÄTA: AVV E25 (ÄTA-faktura)

Fakturan innehöll flertalet ÄTA, varav en slumpmässigt ÄTA valdes ut för att vidare granska underlag (beteckning: AVV E25). Gällande underlag för arbetet finns en ÄTA-rapport som beskriver vad arbetet avser samt kostnaden för arbetet. Därtill finns en lista på samtliga ÄTA (avvikelsesammanställning), där AVV E25 har godkänts. Inga avvikelser identifierades.

Stickprov GA-skolan (projektnr: 600007)

Avser renovering av GA-skolan. Renoveringen föregicks inte av en upphandling utan genomfördes utifrån ramavtalen. Detta innebär att inga betalningsplaner/tidplaner eller motsvarande upprättats.

Av intervju framgår det att ombyggnationen pågick parallellt med projekteringen vilket gjorde det svårt att förutse kostnadsutvecklingen för såväl entreprenörerna som fastighetsförvaltningen. Detta medförde svårigheter att utarbeta en rättvisande totalbudget för

projektet. Omfattningen av projektet ändrades ett flertal gånger under projektets gång. Vidare framgår det att fastighetsförvaltningen vid initiering av projektet trodde att totalkostnad för projekt skulle rymmas inom de avtalade beloppsgränserna för ramavtalen som användes vid renoveringen. Orsaken till detta var att projektet förändrades allteftersom att åtgärdsbehoven visade sig mer omfattande än den första bedömningen. Det framgår av intervju att totalkostnaderna överskred vad som var tillåtet inom ramavtalen. Baserat på en sammanställning av kostnader för de huvudsakliga leverantörerna för projektet har ramavtal och förfrågningsunderlag för detsamma begärts ut för BAB Byggtjänst AB och Bi-Vent AB. Enligt förfrågningsunderlag framgår att uppdrag som beräknas överstiga 3 miljoner kronor ska upphandlas i enlighet med gällande upphandlingsregler. Av sammanställning för leverantörernas kostnader i projektet framgår att BAB Byggtjänst AB fakturerat 16,3 miljoner kronor och Bi-Vent AB 9,8 miljoner kronor. Ytterligare tre leverantörer har fakturerat för mer än tre miljoner kronor; Elbolaget Syd i Helsingborg AB, Skanska Sverige AB och WSP Sverige AB. Motiveringen till att en entreprenad inte upphandlades är att tidplanen var pressad på grund hyresgästens (Internationella Engelska Skolan) planerade terminsstart. Ytterligare en försvårande omständighet var att ombyggnationen anpassats för att inte störa hyresgästens verksamhet.

Utöver avrop på ramavtalet finns inte erforderliga arbetsordrar eller motsvarande beställningsunderlag. Underlag för genomförda arbeten är levererade som bygghandlingar från entreprenören i efterhand. Eventuella ÅTA-beställningar är alltså inkluderade i projektets totala kostnader.

Stickprovet omfattar två fakturor. En faktura avser byggentreprenören och en avser VVS-leverantör. Urvalet grundade sig på en lista med samtliga fakturor för projektet. I stickproven kontrollerades följande:

- ▶ Att faktura följer formkrav.
- ▶ Att underlag till faktura finns och att dessa är överensstämmande.
 - Underlag avser erforderlig specifikation av fakturerat belopp samt underliggande fakturor till avsedd faktura.
 - Underlag i detta fall avser ej beställningsunderlag då detta inte använts, enligt ovan.
- ▶ Om det finns någon annan avvikelse mot avtal.
- ▶ Om fakturan har konterats på rätt objekt/projekt.
- ▶ Om faktura följer attestflödet enligt attestreglementet.

Faktura 1, BAB Byggtjänst - fakturanr: 20175525 (byggentreprenör)

Stickprovet påvisade avvikelse från formkrav på faktura. Likt fakturor avseende driftentreprenad har referens felaktigt fyllts i. I övrigt fanns inga avvikelser mot formkrav.

Fakturan avser en justering av en tidigare á conto betalning. Enligt projektledare har leverantör fakturerat månatligen enligt nedlagda arbetskostnader. Enligt specifikation omfattar fakturan:

- ▶ Arbetstid hantverkare
- ▶ Material och hyra
- ▶ Underentreprenörer
- ▶ Sidoentreprenörer

Följande avvikelser har identifierats:

1. Arbetstid hantverkare: arbetstiden för hantverkare är i mottagna tidsedlar 646,5 timmar medan fakturaunderlaget visa på 600 timmar.
 - Orsak enligt projektledare: Vid fakturering fanns det kostnader som var överskjutande från föregående månad på grund av sen tidrapportering från byggnadsarbetare. Detta justerades och följdes upp vid slutfakturering.
2. Material och hyra samt underentreprenör – för dessa poster har fakturaunderlag skickats med ett totalbelopp på 433 262 kr medan sammanställningen för motsvarande poster i fakturaunderlaget är 428 054 kr.
 - Motivering enligt projektledare: Det saknas underlag för entreprenörens platsomkostnader. Dessa har redovisats separat och uppgår efter kontroll till ca 380 tkr. Entreprenören har således än ej fakturerat samtliga kostnader för platsomkostnader inom ramen för granskad faktura.

Granskningskommentar: Utifrån redovisade siffror och ovanstående motivering görs bedömning att belopp som ligger till grund för faktura, 433 262 kr, inte går att härleda från underlag. Därför har vi inte möjlighet att bedöma huruvida tillräckliga fakturaunderlaget/verifikat finns eller inte. Det framgår inte heller huruvida det belopp som BAB inte fakturerat enligt ovan motivering kommer faktureras vid annat tillfälle.

3. Sidoentreprenörer: inget fakturaunderlag har erhållits för delposten sidoentreprenörer, vilken summerar till 365 647 kr.

Faktura 2, BI-vent - fakturanr: 71241 (VVS-leverantör)

I underlaget har följande avvikelser identifierats:

1. Tidredovisning: I underlag från leverantör stämmer antalet upparbetade timmar. Däremot är kostnaden för timmarna felaktig. Det framgår från kommentarer till mottaget underlag att detta beror på att leverantören har fel timpriser inlagda i deras interna system. Korrekt pris har dock använts för fakturan.
2. Redovisning underentreprenörsfakturor: I projektredovisningen från leverantören specificeras samtliga fakturor från underentreprenörer, till vilken det faktiska fakturaunderlaget har bifogats. Det är projektredovisningen som ligger till grund för fakturan som fastighetsförvaltningen betalar.
 - För underentreprenörsfaktura med verifikationsnummer 71839 skiljer sig beloppen i projektredovisningen. I projektredovisningen är fakturabeloppet 30 246 kr, medan den faktiska fakturan är 28 110 kr. Ingen information om felkontering eller liknande har mottagits.
 - Avseende fakturapost för verifikationsnummer 72616 har faktura från underentreprenör ej erhållits och går således ej att verifiera.

Granskningskommentar: Det noteras att det saknas underlag alternativt finns felaktigheter i fakturaunderlagen från underentreprenörer. Erforderliga underlag har ej presenterats till oss vid förfrågan.

3.2.3. Bedömningar

Mot bakgrund av nämndens uppföljning av den interna kontrollen är det vår bedömning att det finns grund för nämnden att stärka avtalstroheten. Vid två av tjugo granskade fakturor har det saknats ramavtal med leverantören vid faktureringsstillfället. Vi ser i detta avseende det inte som en förmildrande omständighet att leverantör har varit delaktig i tidigare projekt.

Efter stickprovskontrollen kan vi konstatera att det inte föreligger avvikelser av sådan omfattning att det föranleder kritik avseende driftentreprenaderna samt projekt Pianisten.

Avseende projekt GA-skolan anser vi att det förekommit brister i projektledningen på flera punkter. Det är vår bedömning att projektet borde föregåtts av en konkurrensutsatt upphandling. Det framgår av iakttagelserna att den initiala kostnadsbedömningen underskattade fastighetens faktiska renoveringsbehov. Först efter att projektet påbörjats uppdagades omfattningen av insatserna som krävdes. I kombination med en pressad tidplan låg den initiala kostnadsbedömningen till grund för beslutet att använda sig av ramavtalade leverantörer istället för att initiera en upphandling av entreprenaden. Det är vår bedömning att beslutsunderlaget för projektet inte varit tillräckligt underbyggt för att uppskatta den faktiska kostnadsbilden. De förhöjda kostnaderna har därtill inneburit att nämnden överskridit de tillåtna värdena enligt ramavtalen vid ett antal tillfällen. Enligt vår bedömning utgör dessa otillåtna direktupphandlingar. Vi bedömer att detta ligger inom beslutsattestantens uppdrag, i enlighet med attestreglementet, att kontrollera att villkoren i ramavtalen uppfylls.

Det är mot bakgrund av stickprovskontrollen också vår bedömning att underlagen för godkända utbetalningar varit bristfälliga. Det saknas alternativt finns ofullständiga underlag för ett flertal poster. Mest påtagligt är att det saknas fakturaunderlag för sidoentreprenörer på en entreprenörsfaktura till ett värde av ca 366 tkr. Det är vår bedömning att det finns anledning att stärka den interna kontrollen av attesteringsflödet.

3.3. Omfattning av entreprenörers debitering i förhållande till uppdrag

3.3.1. Iakttagelser

För granskningen av entreprenörers debitering har vi utgått från de två projekt som valdes ut för stickprovskontrollen; Förskolan Pianisten samt ombyggnationen av GA-skolan.

3.3.1.1 Pianisten

Projekt Pianisten avser en förskolebyggnad med sex avdelningar, gemensamt kreativt rum och mottagningskök byggt i två våningar. Byggnaden är projekterad för 120 barn. Förskolan ligger i Ödåkra och är slutbesiktigad under juni 2018. Förskolan bygger på samma koncept som Ringtorpsparkens förskola som färdigställdes i februari 2018.

Enligt beslutad investeringsplan uppgick den bedömda kostnaden till 39 mnkr. Det prognosticerade utfallet för investeringen uppgick vid granskningstillfället till 38 mnkr.

Enligt sammanställning beräknas ändrings- och tilläggsarbete uppgå till 850 tkr. 50 tkr avser programändringar baserade på ändrade förutsättningar för lokalen. 800 tkr avsåg andra förändringar under byggnationens gång på grund av konstruktionsfel, fel i projektering samt andra tillkommande åtgärder vilka ej inkluderats i upphandlingen. Samtliga ÅTA-åtgärder är specificerade i lista.

Ändrings- och tilläggsarbeten utgör ca 2 procent av den totala kostnaden för byggnationen. Investeringen föregicks av entreprenadupphandling.

3.3.1.2 GA-skolan

Projekt GA-skolan (Gustav Adolfsskolan) avser renoveringar och upprustning av skollokalen för nya hyresgäster. Lokalen har bland annat använts av Komvux samt sedan hösten 2017 hyrts ut till Internationella Engelska Skolan som mellan och högstadieskola. Renoveringen föregicks inte av en upphandling utan genom ramavtalsleverantörer. För projektet anlätades en extern projektledare.

För byggnationen uppgick budget för investeringarna till 30 mnkr. Det framgår av dokumentgranskning att det prognostiserade utfallet vid tidpunkten för granskningen uppgår till 48,3 mnkr. Det är inte möjligt att granska omfattningen av ÅTA-beställningar på grund av att investeringarna inte föregåtts av en upphandling utan utfördes på löpande räkning. Däremot framgår det av intervju och dokumentstudier att det i projekteringen har genomförts budgetmässiga uppskattningar av omfattningen av respektive ramavtalsleverantörs kostnader. Det är dessa bedömningar som totalt resulterat i en uppskattning om investeringsvolym på 30 mnkr. Merkostnaderna i förhållande till uppskattad investering uppgår till ca 60 procent.

Av intervju framgår det att det finns ett flertal förklarande orsaker till att kostnaderna blev högre än förväntat. Dels har byggnationen utförts under pågående skolverksamhet. Detta har medfört högre kostnader på grund av att arbeten har fått anpassats till verksamheten. Exempelvis har störande arbeten genomförts utanför ordinarie arbetstider vilket medfört högre kostnader. Därtill framgår att renoveringsbehoven under byggnationsfasen visats vara högre än vad som initialt bedömts. Vidare har projektets kostnader också påverkats av att den nya hyresgästens verksamhet påbörjas den 1 augusti. Det framkommer vidare att fastighetsnämnden överskridit de tillåtna beloppen inom ramen för ramavtalen. I syfte att upprätthålla tidplanen har ingen upphandling av renoveringar genomförts.

3.3.2. Bedömningar

Det är, av vad vi kan se, vår bedömning att entreprenörernas debitering avseende förskolan Pianisten är tillfredsställande. Avseende GA-skolan är det svårare för oss att genomföra denna bedömning. Merkostnaderna för projektet översteg budget med ca 60 procent. Vi kan konstatera att detta till stor del beror på brister i projekteringen och styrningen av projektet i enlighet med vad vi beskrivit ovan. Det är däremot svårare att bedöma om kostnaderna som fakturerats är rimliga utifrån underlagen tillhörande nämndens beställningar. Detta beror i stor utsträckning på att det inte genomfördes en upphandlad entreprenad för projektet.

4. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att det finns utrymme att stärka styrningen inom nämnden. Nämnden bör stärka följsamheten gentemot lagen om offentlig upphandling. Det är vår bedömning att nämnden inte följer upphandlingslagstiftningen vid anlåtande av externa projektledare då erfarenhet av konsultens förmåga inte är en korrekt grund för avrop. Nämnden har vidare överskridit ramavtalsgränserna vid genomförandet av projekt GA-skolan och ett antal av leverantörsinköpen skulle kunna bedömas vara otillåtna direktupphandlingar. För detta projekt ser vi vidare att det förekommit brister i såväl projekteringen som styrningen vilket inneburit omfattande merkostnader i förhållande till ursprunglig budget.

Revisionsfrågor	Svar
Finns det ändamålsenliga rutiner för hur uppföljning av entreprenörers arbete görs inför betalning av fakturan?	Delvis. Det finns såväl rutinbeskrivningar för attestflödet samt projektstyrningsverktyget. Det saknas dock rutiner för kontroller inför betalningar. Det åligger dock projektledaren att säkerställa att levererad produkt motsvarar det fakturerade beloppet.
Finns det en ändamålsenlig uppföljning och intern kontroll av att gällande rutiner följs?	Delvis. Det genomförs kontroller inom ramen för internkontrollplanen. Det framkom av stickprovskontrollen ett flertal avvikelser från gällande rutiner. Det framkom därtill att nämnden i projekt GA-skolan tillämpat ramavtal i otillåten utsträckning.
Är entreprenörernas debitering rimlig?	Delvis. Debiteringen avseende projekt Pianisten bedömer vi vara rimlig. Det är svårare att bedöma om entreprenörernas debitering varit rimlig avseende projekt GA-skolan. Kostnaderna för renoveringen har med stor marginal överskridit kostnadsbedömningen. Huruvida detta beror på bristande projektering och styrning i förhållande till entreprenörernas debitering är dock svårare att bedöma. Detta till följd av att det inte genomfördes en upphandling av entreprenaden till fördel för ramavtalsavrop.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi fastighetsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att avrop från ramavtal gällande externa konsulter sker på korrekta grunder.
- ▶ Införa rutiner för nödvändiga kontroller av genomfört arbete inför utbetalningar i syfte att minska risker.
- ▶ Stärka projektering och styrning gällande tillämpningen av ramavtal vid större ombyggnader och renoveringsprojekt.
- ▶ Säkerställa att ramavtal inte använts för avrop över de tillåtna ekonomiska gränsvärdena.
- ▶ Stärka kraven på dokumenterade och tillräckliga underlag för fakturor inför utbetalningar.



Helsingborg den 27 augusti 2018

Linus Aldefors
EY

Robert Waszkiewicz
EY

Jakob Smith
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Fastighetsdirektör
- ▶ Projektchef
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Administrativ chef

Dokument:

- ▶ Fastighetsnämndens reglemente
- ▶ Helsingborgs stads attestreglemente
- ▶ Reglemente för intern kontroll för Helsingborgs stad.
- ▶ Intern kontrollplan - Fastighetsnämnden 2018
- ▶ Delegeringsordning - Fastighetsnämnden
- ▶ Driftentreprenadsavtal
- ▶ Ekonomisammanställningar – Projekt Pianisten och projekt GA-skolan
- ▶ Projektbeskrivningar – Projekt Pianisten och projekt GA-skolan
- ▶ Projektuppföljning – Projekt Pianisten och projekt GA-skolan
- ▶ Fakturasammanställningar - Projekt Pianisten och projekt GA-skolan
- ▶ Fakturaunderlag - Projekt Pianisten och projekt GA-skolan