

Landstingsstyrelsen

Granskningen av Byggprocessen

På vårt uppdrag har revisionskontoret med hjälp av konsulter från Ernst & Young utfört en granskning av byggprocessen. Syftet var att med utgångspunkt i ett aktuellt byggnadsprojekt (nybyggda dialysavdelningen vid Östersunds sjukhus) granska om rutiner enligt byggprocessen följs, om genomförda upphandlingar följer lagstiftningen och om landstingets regler etc. är ändamålsenliga utifrån legala och rationella aspekter.

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie. Intervju har genomförts med fastighetschef, chef för fastighetsdrift, ansvarig förvaltare, ekonom fastighetsenheten, VO-chef medicin, chef för dialysmottagning, ekonom vid VO medicin samt upphandlingsansvarig/ansvarig för byggprojektet.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad granskningsrapport.

Inledningsvis vill vi ge en eloge till fastighetschef och ansvariga för fastighetsenheten för deras positiva mottagande av iakttagelser och synpunkter i granskningen. Enligt uppgift har fastighetsenheten omgående åtgärdat flera av de brister som konstaterats i granskningen.

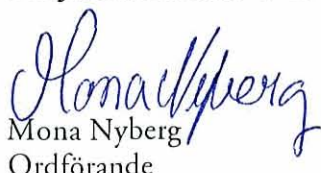
I det följande redovisas några av de förbättringsområden som framkommit i granskningen:

- Upphandlingspolicyn bör revideras utifrån förändringar som skett i LOU.
- Vi ser positivt på det förbättringsarbete som pågår inom fastighetsenheten i form av den nya processbeskrivningen som tagits fram och som ersätter riktlinjer för byggnad och utrustning från 1980. Den nya processbeskrivningen bör dock kompletteras med bland annat förtydligande av ansvar och kontroller. Granskningen har visat att det bland annat saknas rutiner för kvalitetssäkring i beskrivningen för lokalförsörjning.
- Vi rekommenderar att det tas fram en rutin för utarbetande av upphandlingsstrategier samt att denna rutin ingår i processbeskrivningen. I granskningen har framkommit att upphandlingsstrategin för byggande av dialysavdelningen saknade en tydlig beskrivning av hur upphandlingen ska genomföras, vad som ska upphandlas, avtalsperiod samt tidplan.

- Det finns behov av ytterligare förbättringsarbete för att undanröja de brister i den interna kontrollen som konstaterats i upphandlingsprocessen. Bland annat har konstaterats att det finns brister i kvalitetssäkringen av förfrågningsunderlaget.
- Rutiner för landstingets kontroll vid olika entreprenadformer bör utarbetas. Vi konstaterar att det i landstingets förfrågningsunderlag saknas krav på att upphandlad generalentreprenör ska utöva kontroll av underentreprenörer.
- Landstingets centrala upphandlingsenhet bör konsulteras även vid upphandling av byggprojekt. I granskningen har framkommit att upphandlingsenheten ansvarar för samtliga upphandlingar inom landstinget förutom upphandling av byggprojekt.

Vi emotser senast den 4 maj 2011 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser att vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Jöns Broström
V ordförande

Bilaga

Revisionsrapport: Granskning av Byggprocessen

Kopia till

Landstingsfullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Fastighetschefen
Chefen för fastighetsdrift

Jämtlands läns landsting

Granskning av byggprocessen



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Revisionskriterier och övergripande kontrollmål	4
2.5. Metod	5
3. Organisation och styrning	6
3.1. Granskningskriterier	6
3.2. Organisation.....	7
3.3. Granskning av upphandling av byggprojekt dialysen etapp 1 och etapp 2.....	7
3.4. Kontroller under pågående byggprojekt.....	10
3.5. Bedömning	11
3.6. Åtgärder vidtagna av fastighetsenheten	12
3.7. Rekommendationer	12
4. Intern kontroll	13
4.1. Granskningskriterier	13
4.2. Intern kontroll och kvalitetssäkring.....	13
4.3. Bedömning	14
4.4. Åtgärder vidtagna av fastighetsenheten	14
4.5. Rekommendationer	14
5. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna	15

1. Sammanfattning

Landstingets förtroendevalda revisorer har beslutat genomföra en granskning av byggprocessen. Landstingets revisionskontor har uppdragit till Ernst & Young att genomföra granskningen.

Syftet är att med utgångspunkt i byggnationen av den nya dialysavdelningen vid Östersunds sjukhus granska om rutiner enligt byggprocessen följs och om genomförda upphandlingar inom ramen för byggprojektet följer lagstiftningen.

Efter genomförd granskning av relevant dokumentation i upphandlings- och byggprocessen av det aktuella projektet samt efter genomförda intervjuer med ansvariga tjänstemän gör vi bedömningen att det finns brister i upphandlingsprocessen, bland annat rörande annonsutformning samt information som går ut tillsammans med tilldelningsbeslutet. Interna riktlinjer och anvisningar inom fastighetsenheten för hur upphandling ska ske saknas.

Fastighetsenheten har i tillämpliga delar använt sig av de riktlinjer för byggnad och utrustning som fastställts. Dessa riktlinjer togs fram 1980 och har inte reviderats sedan dess. Den nya processbeskrivningen som tagits fram bedöms, med förtydligande av ansvar och kontroller, framöver kunna svara upp mot de krav som kan ställas. Processbeskrivningen fanns inte då dialysprojektet påbörjades, och har nyligen till fullo ersatt de gamla riktlinjerna. Vägledande för byggprojekt är Allmänna bestämmelser för byggbranschen (AB 04) vilka enligt intervjuade företrädare för fastighetsenheten följs. Vi ser det som positivt att en ny processbeskrivning för lokalförsörjning tagits fram och att den avses ses över vart fjärde år.

I den nya processbeskrivningen för lokalförsörjning finns inga rutiner för kvalitetssäkring. Fastighetsenheten har inte heller någon internkontrollplan. Enheten förefaller i stor utsträckning förlita sig på seniora medarbetares erfarenhet. Vår bedömning är att det finns omfattande brister i den interna kontrollen för upphandling, bland annat i kvalitetssäkringen av förfrågningsunderlag.

Dokumenterade rutiner för landstingets kontroll vid olika entreprenadformer saknas. Landstinget ställer i förfrågningsunderlaget inga krav på att upphandlad generalentreprenör ska utöva kontroll av underentreprenörer. Utifrån genomförda intervjuer och granskningen av dialysprojektet gör vi ändå bedömningen att arbetet gentemot anlitade leverantörer i praktiken genomförs på ett tillfredsställande sätt.

Byggmöten, produktionsmöten och besiktningar av olika slag genomförs med jämna mellanrum under pågående byggnation. För byggmötena ansvarar landstingets projektledare. Enligt förfrågningsunderlaget ska byggmöten hållas varannan vecka. Efter granskning av byggmötesprotokoll förefaller dock byggmöten ha genomförts en gång per månad. Produktionsmötena är entreprenörens möten med underentreprenörer där också landstingets projektledare deltar. Besiktningarna har genomförts av upphandlade certifierade besiktningsmän. Vår bedömning är att kontroller av byggprojektet under pågående byggnation har genomförts på ett tillfredsställande sätt.

Utifrån konstaterade brister har sedan granskningen påbörjades ett antal åtgärder vidtagits av fastighetsenheten. Sammanfattningsvis har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Revidera upphandlingspolicyn utifrån de förändringar som under 2010 skett i LOU.

- ▶ Det är väsentligt att komplettera processbeskrivningen med en ansvarsfördelning där det tydligt framgår vem som ansvarar för vilket delmoment i lokalförsörjningsprocessen. Detta uppges nu ha gjorts av fastighetsenheten.
- ▶ Att en rutin utarbetas där både landstingets projektledare samt företrädare för entreprenören undertecknar byggmötesprotokollet ser vi som väsentligt. Enligt fastighetsenheten har en sådan rutin nu utarbetats.
- ▶ Komplettera processbeskrivningen med mallar för hur de olika dokumenten enligt LOU bör utformas och vad de ska innehålla.
- ▶ Ta fram en rutin för framtagande av upphandlingsstrategier samt komplettera processbeskrivningen med denna.
- ▶ Följ LOU:s regler om information i annons.
- ▶ Utarbeta tydliga rutiner och mallar för hur anbudsutvärderingen ska ske samt hur den ska dokumenteras.
- ▶ Systematisera kontrollarbetet i en internkontrollplan.
- ▶ Inför ytterligare kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag inför upphandling av byggprojekt, förslagsvis genom upphandlingsenheten. Överväg att låta upphandlingsenheten kvalitetssäkra hela upphandlingsprocessen.
- ▶ Inför ett kontrollkrav av underentreprenörer i förfrågningsunderlag.
- ▶ Det är väsentligt att en rutinbeskrivning tas fram som fastslår att upphandlingsansvarig inte får vara samma som ansvarig för byggprojektet. Fastighetsenheten har enligt uppdraget för avsikt att tydliggöra detta.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Landstingets förtroendevalda revisorer har i sin revisionsplan för 2010 beslutat att genomföra en granskning av byggprocessen. Landstingets revisionskontor har uppdragit till Ernst & Young att genomföra granskningen.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet är att med utgångspunkt i ett aktuellt byggnadsprojekt granska om rutiner enligt byggprocessen följs och om genomförda upphandlingar följer lagstiftningen. Vidare ingår att granska om landstingets regler etc. är ändamålsenliga utifrån legala och rationella aspekter.

Granskningen tar avstamp i byggnationen av den nya dialysavdelningen vid Östersunds sjukhus. Följsamheten till regler bedöms genom att i anslutning till det valda byggnadsprojektet granska landstingets regler samt gällande lagkrav avseende upphandling.

Landstingsstyrelsen är ansvarig nämnd.

2.3. Revisionsfrågor

Utifrån syftet med granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har upphandlingen skett i enlighet med lagar, anvisningar och riktlinjer?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll i upphandlingsprocessen?
- ▶ Finns tillfredsställande rutiner och kontroller i byggprocessen?
- ▶ Har beslut fattats enligt byggprocessens delmoment?
- ▶ Finns tillräckliga rutiner för landstingets kontroll vid olika entreprenadformer?

2.4. Revisionskriterier och övergripande kontrollmål

Granskningen utgår från gällande upphandlingsregler i lag och praxis samt landstingets eget regelverk i form av reglemente, policys, rutinbeskrivningar etc. Vid bedömningen av om en tillräcklig intern kontroll finns utgår vi vid bedömningen från valda delar av COSO-modellen.

2.4.1. Kontrollmål:

Det övergripande kontrollmålet för granskningen är att:

- ▶ All upphandling ska ske med konkurrens, objektivitet, likabehandling, icke diskriminering, transparens, proportionalitet och enligt principen om ömsesidigt godkännande samt följa de lagar och regler som gäller.

2.4.2. Delmål:

- ▶ Det ska finnas väl dokumenterade kända interna riktlinjer och policys för upphandling/inköp som tillämpas.

- ▶ Det ska finnas väl dokumenterade, ändamålsenliga och aktuella upphandlings/inköpsrutiner som uppfyller krav på god intern kontroll och krav enligt LOU samt att dessa ska tillämpas på ett adekvat sätt.
- ▶ Väl dokumenterade riktlinjer vad gäller roller och ansvar för upphandling och organisation ska finnas.
- ▶ Plan för kontroll och uppföljning av olika moment ska finnas.
- ▶ Möjlighet till insyn ska finnas. Krav på rapportering och åtgärder vid brister ska vara dokumenterade.
- ▶ Landstingets egna kvalitetssäkringskontroller som syftar till att säkerställa att upphandlingar sker i enlighet med gällande lagar och regler ska vara ändamålsenligt utformade.

2.4.3. Övergripande kontrollmål – bygginvesteringar/projekt

- ▶ Att allmänna bestämmelser om byggnads, anläggnings- och installationsentreprenader enligt AB04 efterlevs.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Upphandlingsansvarig/ansvarig för byggprojektet
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Chef fastighetsdrift
- ▶ Ansvarig förvaltare
- ▶ Ekonom fastighetsenheten
- ▶ Verksamhetsområdes chef medicin
- ▶ Chef dialysmottagningen
- ▶ Ansvarig ekonom verksamhetsområde medicin

3. Organisation och styrning

3.1. Granskningskriterier

I kapitlet besvaras revisionsfrågorna om upphandlingen skett i enlighet med lagar, anvisningar och riktlinjer, om beslut har fattats enligt byggprocessens delmoment samt om tillfredsställande rutiner och kontroller finns i byggprocessen. Vår bedömning baseras på granskningen av underlaget för upphandlingen av bygget av den nya dialysmottagningen.

Som grund för bedömningen ligger följsamheten till LOU samt landstingets egna anvisningar och riktlinjer för upphandling av byggentreprenader.

3.1.1. Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)

De grundläggande principerna för offentlig upphandling anges i 1 kap. 9 § LOU och gäller för all upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. De fem principerna är:

- ▶ Principen om ickediskriminering
 - ▶ Det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantör på grund av nationalitet. Utformningen av förfrågningsunderlaget får inte vara sådan att krav införs som endast svenska företag kan utföra.
- ▶ Principen om likabehandling
 - ▶ Alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information vid samma tillfälle.
- ▶ Principen om transparens
 - ▶ Upphandlande myndighet ska lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. Förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.
- ▶ Proportionalitetsprincipen
 - ▶ Kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen.
- ▶ Principen om ömsesidigt erkännande
 - ▶ Intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

3.1.2. AB 04 – Allmänna bestämmelser för byggbranschen

AB 04 är en standardiserad uppsättning villkor rörande byggentreprenader. AB 04 är i allmänhet kända av entreprenören varför beställaren generellt i förfrågningsunderlaget endast hänvisar till bestämmelserna. Alla ändringar av standardvillkoren enligt AB 04 ska tydligt anges i förfrågningsunderlaget.

AB 04 används främst vid så kallad generalentreprenad, vilket är en entreprenadform där beställaren upphandlar en leverantör, vilken därefter upphandlar underleverantörer. Denna upphandlingsform har nyttjats i fallet med ombyggnationen av dialysavdelningen vid lasarettet i Östersund.

AB 04 reglerar bland annat ansvar och garantitider, hur tillägsarbeten och ändringsarbeten ska hanteras, prioriteringsordning samt tolkning vid inkonsekvenser i samma handling.

3.1.3. Upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyn fastslår att all upphandling ska genomföras i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk, samt att upphandling ska ske i enlighet med gällande delegationsordning. Policyn är senast ändrad i februari 2010.

3.1.4. Riktlinjer för projektarbete byggnad och utrustning (1980) och Processbeskrivning (2009)

Enheten tillämpar de av förvaltningsutskottet fastställda Riktlinjer för projektarbete byggnad och utrustning. Riktlinjerna togs fram 1980 och har inte reviderats. Riktlinjerna är inaktuella, då både den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen inom landstinget har förändrats under åren. Vidare har även lagar inom byggprojektverksamhet både förändrats och nya har tillkommit.

Under 2009 genomfördes en processkartläggning som resulterade i en processbeskrivning för lokalförsörjningsprocessen. Beskrivningen omfattar stegen behovsanalys, utredning, projektering/upphandling, byggande samt utvärdering. Enligt fastighetsenheten är avsikten att processbeskrivningen ska ersätta de föråldrade riktlinjerna. Målsättningen är att processbeskrivningen ska ses över vart fjärde år.

3.2. Organisation

Fastighetsenheten ansvarar för att tillhandahålla landstingets behov av service och stöd inom lokalförsörjning. Enheten sorterar under landstingsservice och består av ett antal mindre grupper, bland annat Fastighetsdrift och Förvaltning/projektledning, som är de grupper som i huvudsak deltagit i arbetet med upphandlingen och genomförandet av byggnationen av den nya dialysavdelningen. Så gott som samtliga grupper vid fastighetsenheten har dock varit involverade i arbetet med den nya dialysavdelningen.

Landstingets centrala upphandlingsenhet ansvarar för samtliga upphandlingar inom landstinget förutom upphandlingar av byggprojekt. Upphandlingsenheten svarar dock för upphandlingen av ramavtal av konsulter som är behjälpliga med förfrågningsunderlagen i byggprojektet samt konsulter som genomför besiktningar under byggnationstiden. På detta sätt säkras enligt fastighetsenheten upphandlingskompetensen när förfrågningsunderlagen tas fram.

Byggprojekt upphandlas av de tre projektledare som finns vid fastighetsenheten. Dessa har viss utbildning i upphandling. Bland annat har de genomgått grundkurs i LOU samt kurser i byggherreansvar och kurser i kvalitetsansvar enligt plan- och bygglagen. Den senaste kursen var en endagsutbildning om de senaste förändringarna i LOU. Den utbildningen ansvarade upphandlingsenheten för. Till sin hjälp har projektledarna upphandlade konsulter, enligt ovan, som bistår i arbetet med i första hand framtagandet av förfrågningsunderlag. Enheten har en ambition att inte växa för mycket och därför har denna lösning valts. Att anlita konsulter anses också fungera som en kvalitetshöjande åtgärd.

3.3. Granskning av upphandling av byggprojekt dialysen etapp 1 och etapp 2

Vi har granskat upphandlingen av ett byggprojekt, dialysprojektet, genom hela upphandlingskedjan från beslut om upphandling till genomförande och kontraktskrivning. Utifrån vår granskningsmall har vi granskat om dokument är upprättade och korrekta samt att stegen i

upphandlingsprocessen har genomförts på ett korrekt sätt. Rubrikerna nedan utgör granskade moment i upphandlingsprocessen.

Några dokumenterade rutiner för att samtliga moment i upphandlingsprocessen följs och genomförs på rätt sätt finns inte vid fastighetsenheten. Intervjuade personer uppger att detta görs på rutin. Någon dokumenterad ansvarsfördelning för vem som ansvarar för vilket moment i processen finns inte.

► Behovsanalys

En upphandling ska inledas med att identifiering av ett behov sker, samt att en analys görs av hur behovet kan tillgodoses. Behovet av en ny dialysavdelning är initierat från dialysavdelningen. Arbetsmiljöverket har även uppmärksammat brister vid dåvarande dialysavdelningen, dels genom okulärbesiktning och dels efter genomförda intervjuer med personal vid avdelningen.

Efter Arbetsmiljöverkets övervägande om föreläggande tog en arbetsgrupp inom främst dialysavdelningen fram ett underlag för ombyggnad. I underlaget konstateras att antalet dialysbehövande patienter ökar med 8-10 procent per år. Nya läkemedel samt ett större behov av teknik, utrustning och personal till följd av det ökande antalet patienter har lett till att lokalerna var för små och trånga. Vidare önskades utrymme för utbildning i hemdialys som väntades öka i framtiden, vilket i sin tur bedöms leda till minskade kostnader för landstinget. I behovsanalysen gjordes också jämförelser med andra dialysavdelningar utifrån NYSAM (Nyckeltalssamverkan för jämförelser inom hälso- och sjukvården). Besök vid två dialysavdelningar vid andra landsting har också genomförts.

Fastighetsenheten har medverkat i arbetet med behovsanalysen samt vid studiebesöken. Enheten har vidare beräknat hur de nya lokalerna påverkar lokalhyran för verksamheten. Fastighetsenheten har under arbetet med behovsanalys och underlag för byggandet av den nya dialysavdelningen ombett verksamheten att redovisa en långsiktig verksamhetsanalys rörande behovet av en ny avdelning. Detta har gjorts för att säkerställa att verksamheten inte överskattar behovet samt att de nya lokalerna inte blir för dyra i drift.

► Investeringsbeslut

Behovsanalysen har sedan överlämnats till fastighetsenheten för projektering. Prövning har därefter skett i lokalgruppen, under landstingsdirektören. I gruppen ingår fastighetschefen och representanter för landstingets verksamhetsområden och viss fackexpertis. Gruppens förslag har lämnats till landstingsdirektören och därefter till landstingsfullmäktige för beslut.

Beslut om ombyggnad av dialysavdelningen togs under 2008, varpå ett så kallat igångsättningsstillstånd enligt delegationsordningen undertecknades av landstingsdirektören.

► Upphandlingsstrategi

Någon dokumenterad upphandlingsstrategi finns inte. Under senare år har för byggprojekt generalentreprenad använts, då det ses som mest lämpligt för sjukvården. Vid fastighetsenheten finns ingen rutin för att utarbeta upphandlingsstrategier inför upphandlingarna. Under projekteringen tas kostnadskalkyler fram och det preciseras vad som ska upphandlas. Kostnadskalkylerna begärs ofta ut av entreprenörerna inför deras offertlämning. Dokumenterade detaljerade tidplaner för upphandlingen saknas.

► Rätt upphandlingsform

Upphandlingsformen avgörs av föremålet för upphandlingen samt värdet av det som upphandlas. Tröskelvärdet 2008 för byggtreprenader uppgick till drygt 47 mnkr. Dialysprojektet genomfördes i två etapper, etapp 1 innebar skapande av ändamålsenliga lokaler för verksamheter som måste omlokaliseras inför skapandet av den nya dialysavdelningen. Etapp 2 innebar byggnation av den nya dialysavdelningen. Kostnaderna för bygget av dialysavdelningen (etapp 1 och 2) beräknades till drygt 30 mnkr. Upphandlingar under tröskelvärdet ska genomföras enligt förenklat förfarande eller urvalsförfarande. Tillämpas urvalsförfarande har alla leverantörer rätt att ansöka om att få lämna anbud, varpå den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud.

Upphandlingen av båda etapperna inom projektet genomfördes enligt förenklat förfarande, vilket innebar att alla leverantörer gavs rätt att delta i anbudslämningen och den upphandlande enheten gavs rätt att förhandla med en eller flera anbudsgivare. Annonsering ska i detta fall ske i elektronisk databas eller genom annons i exempelvis rikstäckande dagstidningar och/eller branschtidningar, för att möjliggöra effektiv konkurrens.

► Förfrågningsunderlag

Förfrågningsunderlaget är det underlag för anbud som den upphandlande enheten tillhandahåller en leverantör vid upphandlingen. I förfrågningsunderlaget ska tydligt anges föremålet för upphandlingen. Ett väl strukturerat och tydligt förfrågningsunderlag underlättar för leverantören vid arbetet med att ta fram anbud, men även för den upphandlande enheten vid utvärderingen av inkomna anbud. Förfrågningsunderlaget ska bland annat innehålla krav på leverantören (avseende leverantörens finansiella ställning samt tekniska förmåga och kapacitet), kravspecifikation (en teknisk och funktionell beskrivning av det som ska upphandlas) och utvärderingskriterier (de omständigheter som används för att urskilja det ekonomiskt mest fördelaktiga beslutet).

Vid upphandling av byggtreprenader styr bestämmelserna i AB04 stora delar av förfrågningsunderlaget. Till detta finns också mer specifika beskrivningar, så kallade AMA. AMA står för Allmän Material- och Arbetsbeskrivning, vilket är beskrivningar av tekniska lösningar av olika slag inom byggområdet. AMA används för att dokumentera och förenkla kommunikationen genom hela byggprocessen. AMA ligger till grund för de tekniska beskrivningar som bifogas förfrågningsunderlaget.

Fastighetsenheten tar hjälp av externa konsulter då förfrågningsunderlag ska arbetas fram.

► Annonsering och annons

Annonsering ska göras i en allmänt tillgänglig databas eller på annat sätt som möjliggör effektiv konkurrens.

Annonsering av upphandling av både etapp 1 och 2 har gjorts i de båda länstäckande dagstidningarna Östersundsposten och Länstidningen samt i två rikstäckande databaser för byggbranschen.

► Mottagande och förvaring av anbud

Enligt uppgift från intervjupersonerna förvaras anbud som inkommer under upphandlingsprocessen i värdeskåp vid fastighetsenheten. Anbudet stämplas på det obrutna kuvertet med ankomstdatum av receptionspersonal.

▶ Öppnande av anbud, anbudsförteckning

Fullständiga anbudsöppningsprotokoll finns från anbudsöppning efter de båda genomförda upphandlingarna.

▶ Prövning av anbud och utvärderingsrapport

Bedömning har gjorts av samtliga inkomna anbud för både etapp 1 och etapp 2. Enligt underlaget för hur värdering av inkomna anbud gjorts framgår att totalsumman 100 poäng kan uppnås där prisnivån utgör max 70 poäng medan referenser kan utgöra upp till 30 poäng.

För etapp 1 finns ett protokoll från bedömningen där den totala poängsumman sammanställts utifrån genomförd värdering. Här framgår att en anbudsgivare lagt sig betydligt lägre i pris än enligt projekteringskalkyl, varför ett brev tillsändes anbudsgivaren med möjlighet att se över bifogad ekonomisk kalkyl. Entreprenören vidhöll att beräkningarna var korrekta varför denna entreprenör valdes att genomföra arbetet, då denna trots sämre referenser än övriga på grund av det låga priset fick högst poäng i utvärderingen.

Från utvärderingen av inkomna anbud för etapp 2 finns en sammanställning över anbuden med föreslagen entreprenör för arbetet. Ingen utvärdering finns dokumenterad där det framgår hur poängsättningen av de olika anbuden har skett.

▶ Tilldelningsbeslut

Samtliga anbudsgivare har erhållit tilldelningsbeslut formulerade som tackbrev för deltagandet i upphandlingen. Till tackbrevet har sammanställning av genomförd utvärdering/sammanställning bifogats.

▶ Kontrakt

För etapp 1 finns en så kallad beställningsbekräftelse, undertecknad av fastighetschefen samt entreprenören. Beställningsbekräftelsen ersätter enligt skrivning i förfrågningsunderlaget en ordinär kontraktshandling.

För etapp 2 finns ett upprättat kontrakt. Kontraktet bygger på en standard för kontrakt rörande utförandeentreprenader enligt AB 04.

▶ Avslut

Beställningsbekräftelse samt kontrakt har undertecknats inom anbudstidens giltighet.

3.4. Kontroller under pågående byggprojekt

Av förfrågningsunderlagen framgår att byggmöten ska hållas varannan vecka under pågående byggnation. Granskade dokument visar dock att byggmöten hållits en gång per månad. Vid byggmötena diskuteras projektets fortskridande, eventuella problem som uppstår, tilläggsbeställningar, miljöplan med mera. Landstingets projektledare för protokoll under mötet.

Produktionsmöten har i det granskade projektet inte genomförts under etapp 1 medan de enligt granskade protokoll i etapp 2 genomförts en gång per månad. Produktionsmötena sammankallas av entreprenören och vänder sig i första hand mot underentreprenörer. Landstingets projektledare deltar också vid produktionsmötena.

Besiktningar har genomförts av bygget av den nya dialysavdelningen med jämna mellanrum. Enligt protokoll har besiktningar genomförts en gång per månad. Besiktningarna rör olika områden såsom bygg, el, luft och rör. Besiktningarna har genomförts av upphandlade konsulter som är utbildade certifierade besiktningsmän. Detsamma gäller slutbesiktning och efterbesiktning.

3.5. Bedömning

Det finns två styrdokument (bygghandledningen och processbeskrivningen) för hur upphandlingar ska göras inom byggsektorn. Båda förefaller ha tillämpats vid upphandlingen av den nya dialysavdelningen, vilket kan medföra problem om dokumenten har motstridiga regler. Enligt fastighetsenheten är det nu endast den nya processbeskrivningen som tillämpas. Upphandlingspolicyn är i behov av revidering utifrån de förändringar som skett i LOU sommaren 2010.

Vår bedömning är att byggmötesprotokollens juridiska bevisvärde är svagt. Byggmötesprotokollen bör undertecknas av både landstingets projektledare och utförande entreprenör, för att på så sätt stärka dokumentets juridiska värde vid en eventuell tvist med entreprenören.

Dokumenterade rutiner för att samtliga moment i upphandlingsprocessen följs och genomförs på rätt sätt finns inte. Intervjupersoner uppger att saker sker på rutin. Dokumenterad ansvarsfördelning för vem som ansvarar för vilket moment i processen finns inte. Det är väsentligt att den nya processbeskrivningen kompletteras med en ansvarsfördelning och att upphandlingsprocessen kvalitetssäkras genom att utförda moment dokumenteras.

3.5.1. Bedömning av upphandlingen av dialysprojektet

Det är positivt att nyckeltal använts och jämförelser gjorts med andra landsting samt att studiebesök genomförts vid framtagandet av underlag och behovsanalys inför beslut om byggande av den nya dialysavdelningen.

En upphandlingsstrategi bör vara ett samlat dokument där det tydligt framgår hur upphandlingen ska genomföras, vad som ska upphandlas, avtalsperiod samt tidplan för upphandlingen. Vår bedömning är att befintlig upphandlingsstrategi behöver kompletteras i dessa avseenden.

Vår bedömning är att rätt upphandlingsform har valts och att relevant information framgår av förfrågningsunderlaget. De enda krav som ställs rörande leverantörens ekonomiska ställning samt tekniska och yrkesmässiga kompetens är att anbudsgivaren ska inneha f-skattsedel samt ha fullgjort inbetalning av skatter och sociala avgifter. Utöver detta ska anbudsgivaren tillsammans med anbudet lämna in sitt övergripande kvalitetssystem. Förutom detta ställs inga krav på yrkesmässig kompetens i förfrågningsunderlaget. Vår bedömning är att kraven rörande detta i förfrågningsunderlaget är otydliga.

Upphandlande enhets namn, adress, kontaktperson samt till vilket datum anbudet ska vara bindande framgår inte av annonsen. Detta ska enligt LOU anges.

Mottagande och förvaring av anbud har gjorts på ett korrekt sätt. Anbudsöppning har enligt protokoll genomförts. Vår bedömning är att detta skett på ett korrekt sätt.

Vi bedömer att det finns brister i utvärderingsrapporterna från anbudsprövningen i både etapp 1 och etapp 2. Rörande etapp 1 saknas en tydlig redogörelse för hur poängsättningen har gjorts. För poängsättning av referenser saknas underlag vad dessa baseras på och vad det är som gjort att ett anbud fått höga eller låga poäng. För etapp 2 saknas dokumentation som visar hur utvärderingen har gjorts. En sammanställning finns där det framgår vilket anbud som antagits. Dokumentation av erhållna poäng vid prövningen saknas.

Vår bedömning är att omfattande brister finns i rutinen med utskick av tilldelningsbeslut. Enligt LOU ska anbudsgivarna underrättas för att ges möjlighet att begära överprövning av beslutet om val av leverantör. Tilldelningsbeslutet ska omfatta hur och om respektive anbudsgivare uppfyller kvalificeringskraven, om anbudet uppfyller kraven kopplade till entreprenaden, hur utvärderingskriterierna har värderats samt motivering och beslut.

För etapp 2 gör vi bedömningen att ett tillfredsställande kontrakt för utförandeentreprenader har upprättats, där det tydligt framgår vad åtagandet omfattar. För etapp 1 finns en beställningsbekräftelse, som inte lika utförligt preciserar åtagandet.

3.5.2. Bedömning av kontroller under pågående byggprojekt

Kontroller har utförts under projektering och tiden för byggnation. Av den dokumentation vi tagit del av har den frekvens som angetts i förfrågningsunderlaget inte följts. Vår bedömning utifrån intervjuer är dock att kontroller synes ha skett på ett tillfredsställande sätt.

3.6. Åtgärder vidtagna av fastighetsenheten

Efter granskningen påbörjats startade ett arbete vid fastighetsenheten med att vidta åtgärder kring brister som konstaterats. Följande åtgärder har redan vidtagits, eller ska snarast vidtas av fastighetsenheten.

- ▶ Ansvarsfördelningen har tydliggjorts i den nya processbeskrivningen.
- ▶ Rutiner för byggmötesprotokoll har ändrats så att båda parter justerar och skriver under vid nästkommande möte.
- ▶ Upphandlingsavdelningen ska ta fram en generell upphandlingsstrategi som därefter kommer anpassas till upphandlingar av byggprojekt.

3.7. Rekommendationer

- ▶ Revidera upphandlingspolicyn utifrån de förändringar som under 2010 skett i LOU.
- ▶ Det är väsentligt att komplettera processbeskrivningen med en ansvarsfördelning där det tydligt framgår vem som ansvarar för vilket delmoment i lokalförsörjningsprocessen. Detta uppges enligt ovan nu ha gjorts av fastighetsenheten.
- ▶ Att en rutin utarbetas där både landstingets projektledare samt företrädare för entreprenören undertecknar byggmötesprotokollet ser vi som väsentligt. Enligt fastighetsenheten har en sådan rutin nu utarbetats.
- ▶ Komplettera processbeskrivningen med mallar för hur de olika dokumenten enligt LOU bör utformas och vad de ska innehålla.
- ▶ Ta fram en rutin för framtagande av upphandlingsstrategier samt komplettera processbeskrivningen med denna.
- ▶ Följ LOU:s regler om information i annons.
- ▶ Utarbeta tydliga rutiner och mallar för hur anbudsutvärderingen ska ske samt hur den ska dokumenteras.

4. Intern kontroll

4.1. Granskningskriterier

I kapitlet besvaras revisionsfrågorna huruvida en tillräcklig intern kontroll finns i upphandlingsprocessen samt om tillräckliga rutiner finns för landstingets kontroll vid olika entreprenadformer.

Intern kontroll handlar om verksamheternas system för styrning, kontroll och uppföljning. Inom ramen för granskningen har vi lyft ut valda delar ur den så kallade COSO-modellen som är en vedertagen modell för intern kontroll. Följande delar anser vi vara viktiga för en god intern kontroll i landstingets byggprocess, inklusive upphandlingsprocessen av byggtreprenader.

- ▶ Att det finns rutiner för att genomföra riskanalyser/behovsanalyser i samband med strategiska eller på andra sätt väsentliga byggprojekt
- ▶ Att det finns tydliga regler och rutiner för hur upphandlingar ska göras
- ▶ Att det finns tydliga regler och rutiner för hur landstingets kontroll och uppföljning av byggprojekt ska gå till

Det är också dessa delar som fungerar som granskningskriterier mot vilka vi gör vår bedömning.

4.2. Intern kontroll och kvalitetssäkring

Den landstingsövergripande internkontrollpolicyn fastslår att det ska finnas riktlinjer för bland annat upphandling. En landstingsövergripande upphandlingspolicy finns.

I den nya processbeskrivningen för lokalförsörjning som nämnts tidigare i rapporten ingår bland annat stegen behovsanalys, utredning och upphandling. De tre stegen i processen beskrivs översiktligt i ett antal punkter. Processbeskrivningen ska ersätta bygghandledningen från 1980.

I processbeskrivningen finns inga rutiner för hur upphandling och de övriga stegen i lokalförsörjningsprocessen ska kvalitetssäkras. Någon internkontrollplan för fastighetsenheten finns inte.

Någon egen kvalitetssäkring av förfrågningsunderlagen sker inte, utan fastighetsenheten utgår från den kompetens som de upphandlade konsulterna har som bistår vid framtagandet av förfrågningsunderlag. Från 2011 införs ett kontrollmoment som går ut på att fastighetschefen från början till slut ska kontrollera och följa upp fyra upphandlingsprojekt per år inom byggtreprenad.

Rörande kontroll vid olika entreprenadformer ställer landstinget i förfrågningsunderlaget inga krav på att upphandlad generalentreprenör ska utöva kontroll av underentreprenörer. Fastighetsenheten ställer krav på att entreprenören ska genomföra så kallad egenkontroll. Egenkontrollplanen ska tas fram och redovisas för fastighetsenheten innan arbetet påbörjas. Planen ska efter genomfört arbete lämnas in, påskrivna av entreprenör och arbetsledare. Entreprenörens egenkontroll varierar beroende på typ av projekt. Egenkontrollen ska belysa viktiga kontrollpunkter som är av betydelse för projektet. Enligt uppgift finns samtliga egenkontrollplaner vid kontoret. Dessa överlämnas av entreprenören vid slutbesiktning.

Under 2010 har det inte förekommit några överklaganden av upphandlade byggprojekt. Detta ser fastighetsenheten som ett uttryck att upphandlingarna fungerar bra. Landstinget har gjort en analys beträffande fördelning av uppdrag mellan anlitade entreprenörer, och resultatet visar enligt intervjupersonerna på en god spridning.

Av processbeskrivningen framgår att en ekonomisk utvärdering ska göras direkt efter att byggprojektet slutbesiktigats. Ett år efter idrifttagande av de nya lokalerna ska en teknisk utvärdering göras av projektledare, företrädare för verksamheten samt inblandade konsulter.

Som en del i utvärderingen av projektet kommer också dialysverksamheten ett år efter idrifttagandet av de nya lokalerna tillfrågas om hur processen upplevts. Enligt uppgift finns en mall som ska ligga till grund för utvärderingen. Enligt intervjuade företrädare för dialysavdelningen och verksamhetsområdet medicin har all kontakt med fastighetsenheten fungerat mycket bra. Bland annat har verksamheten enligt uppgift varannan vecka under den tid bygget pågått haft möten med fastighetsenheten.

4.3. Bedömning

Vår bedömning är att den interna kontrollen är bristfällig i upphandlingsprocessen av byggprojekt. Bland annat finns brister i kvalitetssäkringen av förfrågningsunderlag. Fastighetsenheten förlitar sig i för stor utsträckning på att saker görs på rutin, då flera av medarbetarna vid enheten har funnits där länge. Det är väsentligt att rutiner för intern kontroll finns. Än viktigare kommer det att vara vid en kommande generationsväxling vid fastighetsenheten.

Vi anser det vara positivt att den nya processbeskrivningen för lokalförsörjning tagits fram, samt att planer finns på att den ska ses över vart fjärde år.

Vi ser det som väsentligt att landstinget ställer krav på generalentreprenörer att utöva kontroll av underleverantörer. Detta krav bör kunna införas relativt enkelt genom en skrivning i förfrågningsunderlaget.

Vidare ställer vi oss frågande till lämpligheten i att samma person ansvarar för det praktiska arbetet med upphandlingen av ett byggprojekt och sedan även ansvarar för själva byggprojektet. För att minska riskerna för oegentligheter i processen bör rutiner finnas som fastslår att upphandlingsansvarig inte får vara samma person som ansvarig för byggprojektet.

4.4. Åtgärder vidtagna av fastighetsenheten

Efter granskningen påbörjats har följande åtgärder vidtagits eller ska snarast vidtas av fastighetsenheten.

- ▶ Internkontrollrutiner från upphandlingsavdelningen ska inarbetas vid fastighetsenheten.
- ▶ Rutinen med separerat ansvar för upphandling och ansvarig för byggprojekt ska tydliggöras.

4.5. Rekommendationer

- ▶ Systematisera kontrollarbetet i en internkontrollplan.
- ▶ Inför ytterligare kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag inför upphandling av byggprojekt, förslagsvis genom upphandlingsenheten. Överväg att låta upphandlingsenheten kvalitetssäkra hela upphandlingsprocessen.
- ▶ Inför ett kontrollkrav av underentreprenörer i förfrågningsunderlag.

- ▶ Det är väsentligt att en rutinbeskrivning tas fram som fastslår att upphandlingsansvarig inte får vara samma som ansvarig för byggprojektet. Fastighetsenheten har enligt uppgift för avsikt att tydliggöra detta.

5. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna

Har upphandlingen skett i enlighet med lagar, anvisningar och riktlinjer?

Vår bedömning är att det finns brister i upphandlingsprocessen. Interna riktlinjer och anvisningar för hur upphandling ska ske vid Jämtlands läns landsting saknas, förutom i den nya processbeskrivningen som dock inte tillämpades vid upphandlingen av dialysprojektet. Ett antal brister i upphandlingsförfarandet har konstaterats.

Finns tillfredsställande rutiner och kontroller i byggprocessen?

Utifrån den dokumentation vi tagit del av förefaller byggmöten, produktionsmöten samt besiktningar av olika slag genomföras med jämna mellanrum. Dock har den frekvens för byggmöten som angetts i förfrågningsunderlaget inte följts. Utifrån genomförda intervjuer är vår bedömning ändå att kontroller i byggprocessen har genomförts på ett tillfredsställande sätt.

Har beslut fattats enligt byggprocessens delmoment?

Processbeskrivningen från 2009 presenterar i punktform delmoment inom steget Byggnad, som exempelvis kontraktsgenomgång, skapande av tidplan och följande av bygget. Då processbeskrivningen inte fanns då projektet påbörjades, och ännu inte till fullo tagits i bruk, samt att det av processbeskrivningen inte framgår några beslutspunkter kan revisionsfrågan inte besvaras.

Enheten använder sig i tillämpliga delar av de riktlinjer för projektarbete för byggnad och utrustning som fastställts. Den processbeskrivning som tagits fram bedöms, med förtydligande av ansvar och kontroller, framöver kunna svara upp mot de krav som kan ställas. Vägledning för byggprojekt är Allmänna bestämmelser för byggbranschen (AB 04) vilka enligt intervjuade företrädare för fastighetsenheten följs. Byggmöten, produktionsmöten samt uppföljning och besiktningar av utförda arbeten finns dokumenterade.

Finns en tillräcklig intern kontroll i upphandlingsprocessen?

Vår bedömning är att det finns omfattande brister i den interna kontrollen för upphandling. Dokumenterade riktlinjer samt rutiner för kvalitetssäkring saknas, och verksamheten förefaller i stor utsträckning förlita sig på enskilda medarbetares erfarenhet.

Finns tillräckliga rutiner för landstingets kontroll vid olika entreprenadformer?

Utifrån genomförda intervjuer och granskningen av dialysprojektet gör vi bedömningen att arbetet gentemot anlitade leverantörer i praktiken genomförs på ett tillfredsställande sätt. Vi konstaterar dock att det saknas dokumenterade rutiner för landstingets kontroll vid olika entreprenadformer.

Stockholm den 1 mars 2011

Anders More
Verksamhetsrevisor

Jane Granström
Certifierad kommunal revisor