

Bygg- och anläggningsprojekt - del 1

Norrtälje kommun

April 2022

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor



Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen sker i två etapper, varav del 1 har inriktats mot följande områden:

- Följsamhet till regelverk för upphandling
- Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner

Granskning av del 1 visar följande:

Granskningsområde	Bedömning	
1. Regelverk för upphandling	Ja	
2. Avtalshantering: ansvar och roller	Nej	
3. Avtalshantering: rutiner	Nej	

Revisionsfråga 1 utgör underlag för om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.3.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det upprättas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattestanter inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Att kommunstyrelsen i riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet klargör vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska ansvara för avtalsförvaltning. Vår granskning visar att nuvarande rollfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens verksamheter är otydlig.
- Att kommunstyrelsen vid varje rapporteringstillfälle såväl analyserar resultatet från genomförda kontroller inom området "Aktiv avtalsförvaltning" samt vid behov vidtar åtgärder utifrån genomförd analys.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Regelverk för upphandling	5
2.2 Avtalshantering: ansvar och roller	6
2.3 Avtalshantering: rutiner	7
3. Avslutning	9
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	9
3.2 Rekommendationer	9

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Norrtälje kommun befinner sig i en expansiv fas. En kraftig befolkningsutveckling har medfört att kommunen för närvarande har stora investeringsbehov.

Investeringsverksamheten bedrivs i projektform, där den absoluta merparten avser investeringar i byggnader och anläggningar. Kommunen är beställare och arbetet utförs vanligtvis av en huvudentreprenör och underentreprenörer. Beställare och huvudentreprenör har ett gemensamt intresse av att projektet kännetecknas av god intern kontroll.

Revisionen har under senare år genomfört ett flertal granskningar som berört investeringsverksamheten. Granskningarna har i första hand inriktats mot delarna styrning, kontroll och redovisning. I granskningarna har det framkommit ett flertal utvecklingsområden där förslag till åtgärder lämnats till kommunstyrelsen och teknik- och klimatnämnden.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra fortsatt granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. En bristfällig styrning och kontroll av större bygg- och anläggningsprojekt kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt. Brister kan även medföra förtroendeskada och/eller verksamhetsskada för kommunen.

Revisionsobjekt i granskningen är i första hand kommunstyrelsen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om förekommande bygg- och anläggningsprojekt sköts på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen sker i två etapper. Fokus riktas mot följande delar:

Del 1	Del 2
1. Följsamhet till regelverk för upphandling 2. Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner	1. Beslutsorganisation för upphandling 2. Rapportering av måluppfyllelse 3. Intern kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Tillämpas korrekt regelverk vid upphandling inom projekt? Fokus på det ekonomiska värdet på upphandlingen.
2. Är ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad tydlig inom verksamhetsorganisationen?

3. Är rutiner för registerhållning, bevakning samt utvärdering av ingångna avtal tillförlitliga?

Revisionsfråga 1 utgör underlag för om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6
- Upphandlingslagstiftning (Lag om offentlig upphandling (2016:1145) respektive Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (2016:1146) 1:4
- Kommuninterna styrdokument som är relevanta för granskningen, främst policy och riktlinjer för upphandling, reglemente för kommunstyrelse och nämnder samt delegationsordning.
- I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor"

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till tre bygg- och anläggningsprojekt. Urval av projekt har skett utifrån en bedömning av väsentlighet och risk. I tid har granskningen i första hand avgränsats till kalenderår 2021, även om fler år har omfattats av granskningen. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen sker på följande sätt:

- Analys av för granskningen relevant dokumentation
- Kontroll genom stickprov
- Intervjuer med företrädare för dels upphandlingsenheten dels kommunstyrelsekontoret. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Carin Hultgren, certifierad kommunal revisor, PwC enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

2.1 Regelverk för upphandling

Revisionsfråga 1: Tillämpas korrekt regelverk vid upphandling inom projekt? Fokus på det ekonomiska värdet på upphandlingen.

lakttagelser

Kommunen ska som upphandlande myndighet följa den lagstiftning som gäller för upphandling. Tröskelvärdet är den beloppsgräns som avgör vilka regler som gäller. Om värdet av en upphandling överstiger tröskelvärdet ska kommunen följa de bestämmelser som utfärdats på EU-nivå. Är det beräknade värdet lägre än tröskelvärdet ska upphandlingen istället ske enligt svenska bestämmelser. Upphandling under tröskelvärdet ställer mindre formkrav på den upphandlande myndigheten.

Olika tröskelvärden gäller beroende på vad som upphandlas och vem som upphandlar. För åren 2020-2021 har tröskelvärdet för upphandling av byggtreprenader uppgått till 54.9 miljoner kronor.

Av kommuninterna riktlinjer framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens upphandlingar. I styrelsens uppdrag ingår att se till att upphandling sker enligt de riktlinjer kommunfullmäktige fastställt inom området. Inom kommunstyrelseförvaltningen finns en upphandlingsenhet. Enheten är en stödfunktion till verksamheten i upphandlingsärenden.

Inom ramen för denna granskning har det genomförts en stickprovskontroll av tre bygg- och anläggningsprojekt. Syftet med kontrollen är att pröva om kommunen, som upphandlande myndighet, har tillämpat korrekt regelverk inom området.

Följande projekt har omfattats av granskningen:

1. Hallstavik badhus (projektnummer 18023)
2. Lommarstranden G/P etapp 1 (21010)
3. Lommarskolan anpassning (21016)

Projekt 1 och 2 är av en sådan ekonomisk omfattning att projekten överstiger tröskelvärdet för upphandling av byggtreprenader. Därmed ställs större krav på bland annat annonsering respektive tidsfrist för inlämning av anbud. Inga avvikelser mot gällande normgivning har noterats i respektive upphandling. Projekt 1 har upphandlats år 2018, projekt 2 under år 2021.

I projekt 3 har avrop skett gentemot ett befintligt ramavtal. Upphandling av ramavtal har genomförts av kommunens upphandlingsenhet. Avrop mot ramavtal har administrerats av tekniska kontoret/fastighetsavdelningen under år 2021. Formerna för avrop av ramavtal regleras i kommuninterna anvisningar (reviderad 2020-02-27). Inga avvikelser har noterats mot gällande anvisningar.

Bedömning

Vår bedömning är att upphandling av korrekt regelverk *har tillämpats* inom granskade projekt. Inga avvikelser har noterats i genomförd stickprovskontroll.

2.2 Avtalshantering: ansvar och roller

Revisionsfråga 2: Är ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad tydlig inom verksamhetsorganisationen?

lakttagelser

Av *riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet* (KS 2017) framgår att den verksamhet som ansvarar för ett specifikt avtal - i samråd med upphandlingsenheten - ska säkerställa att ingångna avtal tillämpas på avsett sätt. Riktlinjerna ställer krav på att det ska utföras en aktiv avtalsförvaltning. Däremot preciseras inte vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska fullgöra detta förvaltaruppdrag.

Merparten av kommunens avtal finns dokumenterade i en avtalsdatabas. I databasen anges i flertalet fall vem/vilka i organisationen som ska ansvara för avtalsförvaltningen. Ansvaret vilar antingen på en enskild individ eller en enhet/funktion. Fördelen med knyta avtalsförvaltningen till en enhet/funktion är att förvaltningen inte blir lika sårbar vid personalförändringar. En risk med att tilldela en enhet/funktion ett ansvar är att det försvårar möjligheten att kunna utkräva ansvar av organisationen.

Det finns en otydlighet inom verksamhetsorganisationen om avtalsförvaltningen ska vara centraliserad till upphandlingsenheten eller om den ska vara decentraliserad till kommunens olika verksamheter.

Upphandlingsenheten upplever sig inte ha tillräckliga administrativa resurser för att kunna förvalta förekommande avtal på ett tillfredsställande sätt.

I *styrmodell för Norrtälje kommun med riktlinjer för ekonomi- och verksamhetsstyrning* (KF 2019, reviderad 2021) betonas vikten av att kommunstyrelse och nämnder klargör hur ansvar och befogenheter fördelas inom respektive organisation. Inom organisationen ska bland annat utses budgetansvariga.

Fullmäktige har fastställt regler för kontroll av ekonomiska transaktioner (2019). Av regelverket framgår att kommunstyrelse och nämnder ansvarar för att föra en aktuell förteckning över vilka i organisationen som ska svara för attestkontrollen. Den som utses som beslutsattestant ansvarar för att utföra följande kontroll:

- Att beslut och *avtal* finns.
- Att varan/tjänsten motsvarar de krav som anges i *avtal*.

Enligt fullmäktiges instruktionen ska val av beslutsattestanter ske ur kretsen av budgetansvariga.

I tidigare genomförd revision (*Granskning av bisysslor och förtroendekänsliga poster 2021*) har noterats att kommunstyrelsen inte fullgjort sitt uppdrag att föra en aktuell

attestförteckning. Vår granskning visar att det alltså saknas en aktuell och heltäckande attestförteckning för kommunstyrelsens ansvarsområden.

Bedömning

Vår bedömning är att ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad *inte* är tydlig inom verksamhetsorganisationen. Bedömningen baseras på följande:

- Det saknas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattestanter inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Det finns en otydlighet inom verksamhetsorganisationen hur ansvar och roller fördelas mellan den centrala stödfunktionen upphandlingsenheten och kommunens verksamheter.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för komma tillrätta med ovan noterade brister.

2.3 Avtalshantering: rutiner

Revisionsfråga 3: Är rutiner för registerhållning, bevakning samt utvärdering av ingångna avtal tillförlitliga?

lakttagelser

Ett generellt krav är att ärenden inom kommunen ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. För att säkerställa bra handlägningsrutiner krävs ett tillfredsställande arbetssätt. Arbetssätt i form av rutiner bör lämpligtvis vara dokumenterade. Rutiner är en del av den interna kontrollen.

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet (2017). Enligt riktlinjer ska kommunens verksamheter bedriva en aktiv avtalsförvaltning. Förvaltningen ska bland annat kännetecknas av följande:

- Planering
- Åtgärder för att upprätthålla avtalstrohet
- Uppföljning och utvärdering av avtal/avtalstrohet
- Samverkan med avtalspart

Av avsnitt 2.2 framgår att det råder en otydlighet inom verksamhetsorganisationen när det gäller vem som ansvarar för att utöva en aktiv avtalsförvaltning.

Enligt inköpsanvisningar (2020) ska ingångna avtal skickas till kommunens upphandlingsenhet. Avtalen samlas i en avtalsdatabas. Avtalsdatabasen innehåller cirka 800 avtal. Företrädare för upphandlingsenheten framhåller att allt fler avtal förts in i databasen, men att det alltså finns avtal med leverantörer som inte registrerats.

Kommunen har ett särskilt IT-stöd för att hantera leverantörsavtal. IT-stödet möjliggör bland annat automatisk bevakning av följsamhet till avtalstider. Genom systemet skickas påminnelser till avtalsansvariga.

I granskningen framkommer att det saknas en tillförlitlig rutin för att ajourhålla förteckning över avtalsansvariga inom kommunen. Som en följd av detta ser

upphandlingsenheten en fördel att en enhet/funktion utses som avtalsansvarig i stället för en enskild individ. I dessa fall går påminnelsemeddelande oftast till en myndighetsbrevlåda (e-post).

I reglemente för internkontroll (KF 2019) regleras hur styrelser och nämnder ska arbeta med intern kontroll. Bland annat ställs krav på riskbedömning och internkontrollplan.

Kommunstyrelsen har inom ramen för sitt arbete med intern kontroll genomfört riskbedömning. Riskbedömningen visualiseras genom trafikljus: röd, gul, grön. Vi noterar att styrelsen bland annat riktat fokus på följande risker:

1. Riskbedömning 2021: Inköp sker inte enligt avtal och/eller policy och riktlinjer. Riskbedömning: röd. Vidare konstateras att samtliga leverantörsavtal inte finns samlade i kommunens IT-stöd.
2. Riskbedömning 2022: Avsaknad av aktiv avtalsförvaltning och uppföljning - risk för fel vid upphandlingar och avrop. Riskbedömning: röd.

Ovanstående områden har inkluderats i kommunstyrelsens internkontrollplan. När det gäller avtalsförvaltning sker återrapportering till styrelsen vid varje tertial 2022. Vid återrapportering redovisas dels resultatet från genomförda kontroller, dels planerade/vidtagna åtgärder vid behov.

I avsnitt 2.1 har genomförts stickprovskontroll av tre bygg- och anläggningsprojekt. Inom ramen för granskningen har det även gjorts en stickprovskontroll när det gäller hur avtal hänförliga till dessa projekt har hanterats. Vår granskning visar att avtalen finns registrerade i kommunens avtalsdatabas. Inga avvikelser har noterats när det gäller hur förvaltningen av dessa avtal har utförts.

Bedömning

Vi gör bedömningen att rutiner för avtalshantering *inte* är tillförlitlig. Bedömningen baseras på följande:

- Samtliga leverantörsavtal finns inte samlade i kommunens avtalsdatabas, vilket är en brist i registerhållning.
- Bevakning och utvärdering av ingångna avtal sker inte på ett systematiskt sätt till följd av att ansvar och roller för avtalsförvaltning är otydligt.
- Kommunstyrelsen har genomfört en riskanalys av kommunens avtalsförvaltning. Av analysen framgår att området tilldelats ett högt riskvärde. Högt riskvärde indikerar hög sannolikhet att avtalsförvaltningen inte bedrivs på avsett sätt.

En positiv iakttagelse är att kommunstyrelsen inom ramen för sitt arbete med intern kontroll uppmärksammat brister inom området och valt att rikta ett särskilt fokus på detta under verksamhetsår 2022.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Regelverk för upphandling	Ja	
2. Avtalshantering: ansvar och roller	Nej	
3. Avtalshantering: rutiner	Nej	

Revisionsfråga 1 utgör underlag för om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det upprättas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattesteranter inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Att kommunstyrelsen i riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet klargör vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska ansvara för avtalsförvaltning. Vår granskning visar att nuvarande rollfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens verksamheter är otydlig.
- Att kommunstyrelsen vid varje rapporteringstillfälle såväl analyserar resultatet från genomförda kontroller inom området "Aktiv avtalsförvaltning" samt vid behov vidtar åtgärder utifrån genomförd analys.

2022-04-12

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-10-20. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.