

Granskning av upphandling och inköp i samband med ombyggnation av Gröndalsskolan

Nynäshamns kommun
Februari 2020

Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor
Johanna Furulind, projektmedarbetare

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	4
- Bakgrund	4
- Syfte och Revisionsfråga	4
- Revisionskriterier	4
- Kontrollmål	4
- Avgränsning	4
- Metod	4
Iakttagelser och bedömningar	5
- Kontrollmål 1	5
- Kontrollmål 2	7
Revisionell bedömning	8
Bilaga 1	9
Bilaga 2	10

Sammanfattning

Revisorerna har i sin löpande risk- och väsentlighetsanalys noterat att investeringsbudgeten för ombyggnationen av Gröndalsskolan ökat från 5 mnkr till totalt 19 mnkr. Därmed bedömer revisorerna att det finns en risk att entreprenaden avseende tilläggsinvestering om 14 mnkr inte upphandlats i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och kommunens upphandlingsregler. Mot denna bakgrund har revisorerna givit PwC i uppdrag att granska om Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden (MSN) handlagt tilläggsinvesteringen i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har miljö- och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att upphandling av entreprenör för ombyggnation av Gröndalsskolan skett i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler och har den interna kontrollen avseende inköp och uppföljning av projektets kostnader gentemot avtal har varit tillräcklig?*

Den övergripande bedömningen är att miljö- och samhällsbyggnadsnämnden **inte säkerställt** att upphandling av entreprenör för ombyggnation av Gröndalsskolan har skett i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler. MSN har inom ramen för ramavtalet avseende byggnadsarbete anlitat Entreprenör 1 för genomförande av entreprenad. Ramavtalet är tillämpligt för entreprenader upp till och med 5 mnkr. Vid tid för granskningen överstiger det fakturerade beloppet 10 mnkr. Vår bedömning är således att det hade varit nödvändigt att upphandla entreprenaden. Vidare har Entreprenör 2 anlitats för elarbeten inom befintligt ramavtal på området vilket stipulerar att i det fall beloppet överstiger 1 mnkr ska en förnyad konkurrensutsättning göras, vilket inte har skett. Vid tid för granskning uppgår det fakturerade beloppet till 2,9 mnkr. Vår bedömning är att det hade varit nödvändigt att gå ut i en förnyad konkurrensutsättning i enlighet med gällande ramavtal.

Det är vidare vår bedömning att den interna kontrollen varit **tillräcklig** avseende inköp och uppföljning av projektets kostnader. Detta utifrån att vårt stickprov av fakturor visar att i 6 av 6 fall är dessa i överensstämmelse med avtalade betalplaner. Vi vill dock påtala att vi endast granskat ett begränsat urval av det totala antalet fakturor.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden behöver säkerställa att upphandlingar av entreprenörer sker i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler.

Inledning

Bakgrund

Revisorerna har i sin löpande risk- och väsentlighetsanalys noterat att investeringsbudgeten för ombyggnationen av Gröndalsskolan vuxit. Den initiala ombyggnationsbudgeten uppgick till 5 mnkr. Under ombyggnationen har ett större investeringsbehov upptäckts vilket medfört att barn- och utbildningsnämnden och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden fattat beslut om tilläggsinvestering om ytterligare 14 mnkr.

Utifrån att ombyggnationen vuxit från 5 till totalt 19 mnkr bedömer revisorerna att det finns en risk att entreprenaden avseende tilläggsinvesteringen om 14 mnkr inte upphandlats i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler. Mot denna bakgrund har revisorerna givit PwC i uppdrag att granska om MSB handlagt tilläggsinvesteringen i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler.

Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Har miljö- och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att upphandling av entreprenör för ombyggnation av Gröndalsskolan skett i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler och har den interna kontrollen avseende inköp och uppföljning av projektets kostnader gentemot avtal varit tillräcklig?*

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen.

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunens upphandlingspolicy

Kontrollmål

1. Upphandling och inköp kopplat till ombyggnationen av Gröndalsskolan har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.
2. Nämnden har säkerställt att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av att de inköp som skett avseende ombyggnationen av Gröndalsskolan följer upphandlade entreprenadavtal och betalplaner.

Avgränsning

Granskningen omfattar upphandling och inköp kopplat till ombyggnationen av Gröndalsskolan. Granskningsobjektet är miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Granskningen omfattar inte beslutsprocessen inför de investeringsbeslut som fattats för de olika etapperna avseende reoveringen och ombyggnaden av Gröndalsskolan. Den granskning som skett av inköp har skett avseende följsamhet mot avtal för ett urval fakturor. Granskningen har inte syftat till att bedöma huruvida nämndens styrning och kontroll av projektets totala kostnader varit tillräcklig eller inte.

Metod

Granskningen har genomförts via dokumentstudier. Vi har inhämtat och granskat nämndens upphandlingsdokumentation (förfrågningsunderlag, inkomna anbud, utvärdering, tilldelningsbeslut, entreprenadavtal, betalplaner m.m.) samt den ekonomiska redovisningen av

ombyggnationsprojektet. Vi har även genomfört stickprov av underliggande fakturor för kontroll av efterlevnad av avtal och betalplaner.

En kompletterande intervju har skett med ansvarig projektledare.

Faktagranskning har gjorts av ansvarig projektledare samt fastighetschef.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1

Upphandling och inköp kopplat till ombyggnationen av Gröndalsskolan har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.

Iakttagelser

Projektet avseende Gröndalsskolan påbörjades som ett ytskiktsprojekt. Den 22 januari 2019 beslutade MSN (§ 12/19) om att ianspråkta 5 mnkr för projektet. För genomförandet av entreprenaden valdes att nyttja befintliga ramavtal. Projektets omfattning har förändrats under pågående arbete. 2019-03-20 beslutade BUN (§34/19) att initiera arbete med att planera och verkställa flytt av elever från två andra skolor, Lilla Gröndal och Humlegårdsskolan, till Gröndalsskolan. I och med detta konstaterades att varken befintliga elinstallationer eller ventilation var i godtagbart skick. Elinstallationerna motsvarade inte dagens krav och dimensioneringen av ventilationen var inte tillräcklig utifrån utökningen av antalet elever. I samband med detta kunde konstateras att det behövdes utökade budgetmedel för genomförandet av projektet utifrån att kostnaderna bedömdes uppgå till totalt 19 mnkr jämfört med tidigare 5 mnkr. Nedan följer en sammanställning av de leverantörer som anlitas för projektet Gröndalsskolan och vad den granskade dokumentationen kunnat utvisa.

Anlitade leverantörer	Har avtal	Saknar avtal	Utbetalt belopp (avrundat tkr)	Överskridit avtalad beloppsgräns (gräns tkr)	Avrop enligt rutin
Lev. 1	x		833		Nej, avropet har ej undertecknats av beställaren.
Lev. 2	x		101		Ja
Lev. 3	x		455		Ja
Lev. 4	x		5		Nej, avropet har ej undertecknats av uppdragstagare.
Lev. 5	x		70		Ja
Lev. 6	x		253		Ja
Entreprenör 1	x		10 011	x (5000)	Ja
Lev. 7	x		489		Nej, avropet har ej undertecknats av uppdragstagare.
Entreprenör 2	x		2 943	x (1000)	Skett via mail med hänvisning till offert.
			15 206		
Lev. 8		x	16		
Lev. 9		x	2		
Lev. 10		x	56		
Lev. 11		x	14		

I tabellen ovan framgår att 9 av 13 anlitade leverantörer har anlitats inom ramen för befintliga ramavtal i kommunen. För fyra av leverantörerna har några avtal inte kunnat uppvisas. Dessa fall omfattas inte av kraven om särskilda dokumentationskrav för direktupphandlingar då beloppen understiger 100 tkr. Avtal borde dock ha upprättats även för dessa leverantörer.

I granskningen har vi valt att särskilt granska de inköp som är gjorda från Entreprenör 1 samt Entreprenör 2.

Entreprenör 1

Entreprenör 1 har ett befintligt ramavtal (Ramavtal Byggnadsarbeten) med kommunen. Ramavtalet omfattar genomförandet av entreprenader upp till 5 mnkr. I det fall entreprenaden överstiger 5 mnkr ska upphandling utföras.

I erhållen dokumentation kan det konstateras att den initiala offerten (daterad 2019-05-16) uppgick till totalt 5,24 mnkr i det fall samtliga optioner åberopas. Efterföljande avrop (daterat 2019-06-10) gjordes enligt offert, med ett fast pris om 4,966 mnkr. Projektet har efter avropet utökats och vår avstämning visar att faktureringen från Entreprenör 1 för det aktuella projektet uppgår till över 10 mnkr.

Entreprenör 2

Även avseende Entreprenör 2 finns ett befintligt ramavtal (Ramavtal Elservice). I detta fall är det villkoret att kommunen ska utföra en förnyad konkurrensutsättning inom befintligt ramavtal i det fall beloppet överstiger 1 mnkr. I den offert kommunen erhöll, daterad 2019-07-08, uppgick beloppet till 2,598 mnkr. Någon förnyad konkurrensutsättning har inte skett. Vid tid för granskning har Entreprenör 2 fakturerat för närmare 3 mnkr.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**, dvs. upphandling och inköp kopplat till ombyggnationen av Gröndalsskolan har ej skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.

Bedömningen baserar sig på följande grunder:

- Kommunen har avropat entreprenaden från Entreprenör 1. Erhållen offert från Entreprenör 1 indikerade att kostnaderna, det fall samtliga optioner skulle nyttjas, skulle överstiga 5 mnkr. När projektet har utökats, från 5 mnkr till totalt 19 mnkr har kommunen fortsatt att anlita Entreprenör 1. Vid tidpunkt för granskningen överstiger det fakturerade beloppet 10 mnkr.
- Kommunen har inte gjort någon förnyad konkurrensutsättning i samband med att offert (2019-07-08) erhöles från Entreprenör 2. Detta trots att beloppet uppgick till 2,6 mnkr vilket överskrider avtalad beloppsgräns om 1 mnkr vilket skulle föranlett en förnyad konkurrensutsättning enligt gällande ramavtal.
- Det saknas avtal med fyra av de anlitade leverantörerna.
- Finns brister i avrop av tjänster från entreprenörer, i huvudsak brister avseende underskrifter såväl från beställare som uppdragstagare.

Kontrollmål 2

Nämnden har säkerställt att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av att de inköp som skett avseende ombyggnationen av Gröndalsskolan följer upphandlade entreprenadavtal och betalplaner.

lakttagelser

MSN har på månatlig basis stämt av projektet avseende tid, ekonomi samt status. Då det uppdagades att Gröndalsskolan var i behov av mer omfattande åtgärder har MSN beviljat projektet (2019-10-01, § 240/19) ytterligare 14 mnkr genom att omfördela medel till projektet. Detta förutsatte godkännande av BUN samt KF. BUN godkände 2019-09-25 att ombyggnationen fortskrider trots ökande kostnader och att större åtgärder behövs. 2019-10-17 beslutade och godkände kommunfullmäktige (§170) omfördelning av 10 mnkr till förmån för ombyggnationen.

Vår granskning har inte kunnat påvisa att nämnden haft någon särskilt uppföljning avseende hur projektet följer upphandlade entreprenadavtal, detta utifrån en genomgång av protokoll från MSN:s sammanträden avseende investeringsärenden.

Stickprov

Vi har granskat 8 fakturor från Entreprenör 1 samt Entreprenör 2, vilka totalt uppgår till 4 191 795 kr, se tabell nedan.

Stickprov

Leverantör	Faktura-belopp (ex.moms)	Kommentar
Entreprenör 2	259 800	Delbetalning enligt betalplan
Entreprenör 2	1 039 200	Delbetalning enligt betalplan
Entreprenör 2	466 137	ÅTA. Faktura specificerad enligt område med totalbelopp. Kan ej urskilja timarvoden och om dessa är enligt ramavtal på fakturan. Särskilt underlag innehållandes specifikation har erhållits.
Entreprenör 1	303 051	Delbetalning enligt betalplan
Entreprenör 1	318 107	ÅTA. Ramavtalet säger 300 kr/timme för ett antal specificerade roller. Här avses håltagare för 495 kr/timme. Rollen finns ej specificerad i ramavtal.
Entreprenör 1	445 500	Delbetalning enligt betalplan
Entreprenör 1	605 000	Delbetalning enligt betalplan.
Entreprenör 1	755 000	Delbetalning enligt betalplan.

6 av 8 fakturor som är granskade avser fakturering utifrån beslutade betalplaner. 6 av 6 fakturorna är i överensstämmelse med aktuell betalplan. Vi vill dock uppmärksamma att vi erhållit flera betalplaner. Betalplanerna har reviderats och avstämning har gjorts gentemot senast erhållen betalplan. För en faktura avseende ÅTA-arbeten saknas tillräcklig information på fakturan och det har inte heller bifogats något fakturaunderlag. Dock har vi inom ramen för granskningen erhållit kompletterande underlag i vilket det framgår en specifikation av antal timmar, timarvoden samt materialkostnader. Enligt uppgift har underlaget gått igenom på ett s.k. ekonomimöte med entreprenören. Vidare innehåller en av fakturorna kostnader för hålslagare, denna kategori saknas i det aktuella avtalet.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt**.

Bedömningen baserar sig på följande grunder:

- Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har inte gjort någon uppföljning avseende hur projektet förhåller sig till upphandlade entreprenadavtal.

- Stickprovsgranskningen visar att utbetalningar har skett i enlighet med beslutade betalplaner. I ett fall innehåller fakturan inte tillräckligt underlag, dock har kompletterande underlag erhållits vilket stämmer överens med den aktuella fakturan.

Revisionell bedömning

Den övergripande bedömningen är miljö- och samhällsbyggnadsnämnden (MSN) **inte säkerställt** att upphandling av entreprenör för ombyggnation av Gröndalsskolan har skett i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler.

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har inom ramen för ramavtalet avseende byggnadsarbete anlitat Entreprenör 1 för genomförande av entreprenad. Ramavtalet är tillämpligt för entreprenader upp till och med 5 mnkr. Vid tid för granskningar överstiger det fakturerade beloppet 10 mnkr. Vår bedömning är således att det hade varit nödvändigt att upphandla entreprenaden. Vidare har Entreprenör 2 anlitats för elarbeten inom befintligt ramavtal på området. Detta trots att ramavtalet tydliggör att i det fall beloppet överstiger 1 mnkr ska en förnyad konkurrensutsättning ske, vilket inte har skett. Vid tid för granskning uppgår det fakturerade beloppet till 2,9 mnkr. Vår bedömning är att det hade varit nödvändigt att gå ut i en förnyad konkurrensutsättning i enlighet med gällande ramavtal.

Det är vidare vår bedömning att den interna kontrollen varit **tillräcklig** avseende inköp och uppföljning av projektets kostnader gentemot avtal. Detta utifrån att vårt stickprov av fakturor visar att i 6 av 6 fall är dessa i överensstämmelse med avtalade betalplaner. Vi vill dock påtala att vi endast granskat ett begränsat antal fakturor.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden behöver säkerställa att upphandlingar av entreprenörer sker i enlighet med LOU och kommunens upphandlingsregler.

Bilaga 1

Transaktionslista Entreprenör 2 i förhållande till betalplan

Datum	Leverantör	Belopp	Enligt betalplan
2019-12-01	Entreprenör 2	259 800	X
2019-11-05	Entreprenör 2	4 306	
2019-11-01	Entreprenör 2	259 800	
2019-11-01	Entreprenör 2	6 525	
2019-10-01	Entreprenör 2	11 043	
2019-10-01	Entreprenör 2	1 471 200	
2019-10-01	Entreprenör 2	1 039 200	X
2019-10-01	Entreprenör 2	9 089	
2019-10-01	Entreprenör 2	-1 471 200	
2019-10-01	Entreprenör 2	466 137	
2019-08-01	Entreprenör 2	779 400	X
2019-08-01	Entreprenör 2	107 457	
Summa totalt		2 942 757	2 078 400

Bilaga 2

Transaktionslista Entreprenör 1 i förhållande till betalplan (ventilation (V) & byggarbete (B))

Datum	Leverantör	Belopp	Enligt betalplan
2019-12-14	Entreprenör 1	400 000	x (B8)
2019-12-13	Entreprenör 1	19 483	
2019-12-13	Entreprenör 1	85 080	
2019-12-13	Entreprenör 1	59 500	
2019-12-13	Entreprenör 1	9 790	
2019-12-13	Entreprenör 1	5 506	
2019-12-13	Entreprenör 1	4 890	
2019-12-13	Entreprenör 1	66 523	
2019-12-11	Entreprenör 1	33 000	
2019-12-01	Entreprenör 1	303 051	x (V6)
2019-12-01	Entreprenör 1	82 105	
2019-12-01	Entreprenör 1	22 363	
2019-12-01	Entreprenör 1	44 715	
2019-12-01	Entreprenör 1	46 722	
2019-12-01	Entreprenör 1	318 107	
2019-12-01	Entreprenör 1	21 638	
2019-12-01	Entreprenör 1	213 543	
2019-11-08	Entreprenör 1	283 882	
2019-11-07	Entreprenör 1	78 264	
2019-11-07	Entreprenör 1	38 231	
2019-11-06	Entreprenör 1	216 060	
2019-11-01	Entreprenör 1	610 500	x (B7)
2019-11-01	Entreprenör 1	253 539	
2019-11-01	Entreprenör 1	605 000	x (V4)
2019-11-01	Entreprenör 1	445 500	x (V5)
2019-10-01	Entreprenör 1	755 000	x (B6)
2019-10-01	Entreprenör 1	102 036	
2019-10-01	Entreprenör 1	330 000	x (V3)
2019-10-01	Entreprenör 1	214 632	
2019-10-01	Entreprenör 1	66 006	
2019-10-01	Entreprenör 1	600 000	x (B5)
2019-09-10	Entreprenör 1	60 814	
2019-09-07	Entreprenör 1	154 000	x (V2)
2019-09-01	Entreprenör 1	86 571	
2019-09-01	Entreprenör 1	242 000	x (V1)
2019-09-01	Entreprenör 1	461 725	x (B4)
2019-09-01	Entreprenör 1	78 431	
2019-08-08	Entreprenör 1	765 000	x (B3)
2019-08-02	Entreprenör 1	150 700	
2019-08-01	Entreprenör 1	550 000	
2019-08-01	Entreprenör 1	405 000	x (B1)
2019-08-01	Entreprenör 1	720 000	x (B2)
2019-05-01	Entreprenör 1	2 267	
Summa totalt		10 011 172	6 796 775

2020-02-13

Anders Hägg
Uppdragsledare

Kristian Damlin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Nynäshamn kommuns förtroendevalda revisor enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan januari 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.