

Granskning upphandling av paviljonger

Halmstads kommun

September 2019

Projektledare - Charlie Lindström

Projektmedarbetare - Emma Ekstén



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	8
Revisionsfråga	8
Revisionskriterier	8
Kontrollmål	8
Avgränsning	8
Metod	5
Lagar och interna dokument	6
Kort om lag om offentlig upphandling	6
Riktlinjer för Halmstads kommuns upphandlingar och inköp	6
Riktlinjer för ekonomistyrning	6
Rutin förhyrning av paviljonger	7
lakttagelser och bedömningar	8
Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation?	8
Har fastighetsnämnden säkerställt en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning?	9
Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen?	10
Har fastighetsnämnden tillsett att de kontrakt som upprättats med leverantörer ändamålsenliga?	11
Tilläggsuppdrag	13
Revisionell bedömning	15
Rekommendationer	17

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Halmstads kommun genomfört en granskning av upphandlingsprocessen gällande paviljonger.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om fastighetsnämnden tillsett att processen vid upphandling av paviljonger varit ändamålsenlig.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att fastighetsnämnden ej tillsett att processen vid upphandling av paviljonger varit ändamålsenlig. Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan kontrollmål (för detaljerade bedömningar, se avsnittet *lakttagelser och bedömningar*):

- **Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation vid upphandling av paviljonger?**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt

- **Har fastighetsnämnden säkerställt en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning vid upphandling av paviljonger?**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt

- **Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen?**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt

- **Har fastighetsnämnden tillsett att de kontrakt som upprättats med leverantörer av paviljonger är ändamålsenliga?**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt

- **Har fastighetsnämnden behandlat kontraktet och fattades tilldelningsbeslutet i behörig ordning?**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt

- **Var undertecknande av kontraktet i enlighet med gällande firmateckningsrätt?**

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt

Rekommendationer

Vi rekommenderar fastighetsnämnden att:

- Arbeta fram tydliga processbeskrivningar vid förvaltningsspecifika upphandlingar som tydliggör organisation och ansvarsfördelning. Utgångspunkt kan tas utifrån kommunens riktlinjer för upphandling och tillämpningsanvisningar. Nämnden behöver också säkerställa ett mer systematiskt arbetssätt i upphandlingar och säkerställa att det finns ändamålsenlig organisation för varje delmoment i en upphandling.
- Att etablera och formalisera former för kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen. Vi anser att en ändamålsenlig kvalitetssäkring måste ha dels tydligt syfte, det vill säga vad som ska säkerställas, och dels tydlig beskrivning av vilka funktioner som ska genomföra den. Här kan exempelvis en funktion som inte varit involverad i framtagandet delta för att säkerställa objektivitet.
- Se över rutiner för hur kontrakt efter genomförd upphandling kommer till stånd. Detta för att säkerställa att det inte tillkommer krav eller förpliktelser som inte varit föremål för upphandlingen. Utöver ett ekonomiskt perspektiv är det vidare väsentligt utifrån LOU då lagen uppställer begränsningar för ändringar.
- Att gå igenom samtliga kontrakt som tecknats med anledning av upphandlingar av paviljonsbyggnader för att kartlägga om det finns ytterligare klausuler som innebär en väsentlig riskexponering för nämnden. Detta i syfte att säkerställa att det finns en kontinuerlig kontroll och minimera risker för att sådana klausuler, i redan ingångna kontrakt, aktualiseras om det går att undvika.
- Se över rutiner för undertecknande av kontrakt för att säkerställa spårbarhet och transparens.
- Säkerställa att formellt beslut om firmateckningsrätt fattas för att klargöra vem som har rätt att för nämndens räkning teckna kontrakt
- Se över gällande delegationsordning för att säkerställa att den är lag- och ändamålsenlig och anpassad till verksamheten. Om det inte av delegationsordning framgår att nämnden delegerat beslutsrätt så ska nämnden fatta sådana beslut.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utifrån uppsiktsplikten säkerställa att upphandlingar som sker i de decentraliserade nämnderna sker på ett ändamålsenligt sätt.
- Säkerställa att upphandlade paviljonger med hög riskexponering beaktas i lokalförsörjningsstrategin samt att utbyggnad verkställs i tid utifrån kontraktstiderna för att undvika att ersättningsklausuler eller liknande riskerar att aktualiseras.
- Till den del det ska finnas rutin vid förhyrning av paviljonger, tillse att det tydligt framgår vem som formellt beslutat om rutinen.
- Stötta fastighetsnämnden i arbetet med att kartlägga kontrakt som tecknats avseende förhyrning av paviljonger. Detta för att säkerställa att samtliga klausuler som innebär riskexponeringar för kommunen upptäcks och att planer kan arbetas fram för att säkerställa att de inte aktualiseras. I detta arbete rekommenderar vi att juridisk kompetens finns att tillgå.

Inledning

Bakgrund

Tillfälliga byggnader och paviljonger har blivit viktiga lösningar då många av landets kommuner och andra upphandlande myndigheter står inför ett ökat behov av att snabbt och flexibelt kunna skaffa fram bostäder, skolor, förskolor etcetera. Samtidigt visar erfarenheter att de tillfälliga byggnaderna ofta står kvar och används längre tidsperioder än planerat, att utfallet på grund av tidsbrist inte blivit helt ändamålsenligt samt att den slutliga kostnaden blivit högre än beräknat. Det gör att den enskilda upphandlingen kan få mer långtgående konsekvenser än vad som var tänkt.

Av fastighetsnämndens reglemente framgår bland annat att inom nämndens ansvarsområde ligger att ansvara för genomförande av lokalförsörjning samt att ansvara för förvaltning av kommunens fastighetsbestånd. Vidare följer av kommunens *riktlinjer för ekonomistyrning och god ekonomisk hushållning* att kommunens centrala fastighetsförvaltning ansvarar för kontrakt med externa hyresvärdar.

Revisorerna i Halmstad kommun har uppdragit åt PwC att granska om upphandlingarna av paviljonger i Halmstad kommun samt de kontrakt som upprättats med leverantörerna varit ändamålsenliga.

Revisionsfråga

Har fastighetsnämnden tillsett att processen vid upphandling av paviljonger varit ändamålsenliga?

Revisionskriterier

- LOU
- Upphandlingspolicy och riktlinjer
- Övriga relevanta styrdokument

Kontrollmål

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

- Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation vid upphandling av paviljonger?
- Har fastighetsnämnden säkerställt en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning vid upphandling av paviljonger?
- Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen?
- Har fastighetsnämnden tillsett att de kontrakt som upprättats med leverantörer av paviljonger är ändamålsenliga?

Utöver ovanstående kontrollmål har PwC fått i uppdrag att se över:

- Har fastighetsnämnden behandlat kontraktet och fattades tilldelningsbeslutet i behörig ordning?
- Var undertecknande av kontrakten i enlighet med gällande firmateckningsrätt?

Avgränsning

Granskningen avser upphandlingar av paviljonger inom kommunens förvaltningar varför de kommunala bolagen inte omfattas. I granskningen har en genomförd upphandling granskats och de två kontrakt som tecknats utifrån upphandlingen. Upphandlingen som granskats är:

- Förhyrning av tillfälliga skollokaler i Halmstad kommun. Upphandlingen har genererat förhyrning av Klaraskolan Etapp 1-2 och Slottsjordsskolan söder.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med fastighetskontorets förvaltningschef och kommunens upphandlingschef. I granskningen har vi tagit del av tillgänglig dokumentation avseende ovannämnda upphandling, kontrakt samt övriga styrdokument på området såsom upphandlingsriktlinjer, tillämpningsanvisningar, delegationsordningar och relevanta beslut.

Granskningen har sakavstämts med intervjupersoner.

Lagar och interna dokument

Kort om lag om offentlig upphandling

Lag om offentlig upphandling (2016:1145) (LOU) omfattar upphandlingar hos kommuner, landsting, staten och offentligt ägda företag. Syftet med lagstiftningen är att följa EU:s fyra friheter; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom EU:s inre marknad. Således ska lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

2017-01-01 trädde ny lag om offentlig upphandling i kraft. Lagen ersatte LOU (2007:1091) och innehåller en hel del ändringar. Bland annat innehåller LOU numera en rad bestämmelser som reglerar i vilken utsträckning avtal mellan offentliga aktörer behöver konkurrensutsättas enligt upphandlingsreglerna. Dessa regler innebär främst att EU-domstolens rättspraxis kring dessa frågor tydliggjorts i lagtexten. Vidare har i lagen möjligheten att använda förfaranden som innefattar förhandling med anbudsgivarna utökats. Minimitidsfristerna för annonsering har också förkortats generellt. Det har även uttryckligen blivit möjligt för en upphandlande myndighet att förlänga anbudstiden i en upphandling om myndigheten gör väsentliga ändringar i upphandlingsdokumenten.

Riktlinjer för Halmstads kommuns upphandlingar och inköp

Fullmäktige i Halmstad kommun har fastställt riktlinjer för upphandling (daterade 2011-02-22). Riktlinjerna hänvisar således till tidigare lagstiftning. Riktlinjernas syfte är att:

- Säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad och med minsta möjliga miljöpåverkan
- Tydliggöra och ge vägledning för nämnder och bolags upphandlingar och inköp.
- Långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens
- Säkerställa att upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning.
- Underlätta för små och medelstora företag att uppträda som leverantörer till offentlig sektor.

I riktlinjerna framgår bland annat den ansvarsfördelning som är gällande för upphandlingar. Respektive nämnd ansvarar för upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader. När två eller flera nämnder har likartade behov av varor och/eller tjänster ska samordning av upphandling ske genom den centrala upphandlingsenhetens försorg. Ansvaret för kommunens samordnade avtal ligger hos kommunstyrelsen. Dessa avtal tecknas av den centrala upphandlingsenheten. I de fall avtal har tecknats för kommunen skall avrop alltid göras i enlighet med dessa.

Inom kommunen finns vidare tillämpningsanvisningar (fastställda av kommunchef 2017-01-31) med syfte att förtydliga de delar som tas upp i riktlinjerna för upphandling och som gäller för all verksamhet inom Halmstads kommun.

Riktlinjer för ekonomistyrning

Fullmäktige i Halmstad kommun har fastställt riktlinjer för ekonomistyrning (daterade 2013-04-16) med syfte att samla kommunens övergripande principer för ekonomistyrning i ett gemensamt dokument. Dokumentet innehåller bestämmelser kring:

- God ekonomisk hushållning
- Budget och anslag
- Tilläggsanslag
- Resultatbalansering
- Resultatutjämningsreserv

- Investeringsplan
- Sluten redovisning
- Internbudget
- Internprissättning och interndebitering
- Kostnader och intäkter
- Fastigheter och lokaler
- Intern service
- Bidrag
- Finansiering
- Inköp och upphandling
- Rapportering och uppföljning

Rutin förhyrning av paviljonger

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av rutin förhyrning av paviljonger (daterad 2017-06-26). Dokumentet återger den praktiska hanteringen vid förhyrning. Av dokumentet framgår inte vem som beslutat om det. Det kan således inte bedömas om dokumentet är av vägledande karaktär eller om det är betrakta som formella riktlinjer.

Iakttagelser och bedömningar

Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation?

Iakttagelser

Av tillämpningsanvisningarna till Halmstads kommuns riktlinjer för upphandling och inköp framgår att följande organisation ska finnas vid en upphandling:

- **Upphandlare** - Upphandlingsansvarig på Stadskontoret är projektledare när två eller flera förvaltningar och bolag är med på upphandlingen, s.k. samordnade upphandlingar och har ansvaret för genomförandet med stöd av avtalsgrupp. Upphandlingsansvarig stödjer förvaltningar och bolag i deras egna upphandlingar efter inlämnande av ett upphandlingsuppdrag. Beställaren är projektledare och ytterst ansvarig för upphandlingen och att kravställare utses.
- **Beställare** - Beställare kallas den som har behovet vid enskild upphandling och ansvaret för att rätt krav ställs i upphandlingen. Beställaren ska lämna upphandlingsuppdrag till upphandlingschefen innan upphandlingen kan påbörjas. Beställaren utser kravställare.
- **Avtalsgrupp vid samordnad upphandling** - Vid samordnade upphandlingar är det en avtalsgrupp som har ansvar för att rätt krav ställs. Inköpsrådet ansvarar för att det bildas en representativ avtalsgrupp vid varje upphandling. Avtalsgruppen ska bestå av representanter för de förvaltningar och bolag som har behov av produkten. Användarnas synpunkter ska tillvaratas. En FoB som har ett litet behov kan ändå ha speciella krav på produkten som måste tillgodoses. Detta innebär att kravspecifikationer ska täcka både stora och små behov.
- **Avropare** - Avropare ska vara certifierad (godkänd utbildning) och är den som gör inköp från ramavtal. När avtal inte finns har avroparen rätt att göra direktupphandlingar upp till 10 000 kr per köp. Avroparen har ansvar för att följa avtal, kontrollera att rätt pris betalas för produkten och att brister i avtal eller hos leverantör kommuniceras till stadskontorets upphandlingsenhet.
- **Inköpare** - Inköpare ska vara certifierad (godkänd utbildning) och är den som gör inköp på ramavtal, direktupphandlingar till lagstadgad gräns och förnyade konkurrensutsättningar. Inköparen har ansvar för att följa avtal, kontrollera att rätt pris.

Två nämnder (fastighetsnämnden samt teknik- och fritidsnämnden) i Halmstads kommun gör egna upphandlingar utan någon direkt inblandning från upphandlingsenheten på stadskontoret. Beställningar av paviljonger kommer enligt intervju svar till fastighetskontoret från samhällsbyggnadskontoret efter att barn- och ungdomsnämnden har fattat beslut om att nya skollokaler behövs. Vi har för upphandling av skolpaviljonger tagit del av tillhörande beslutsunderlag. I ett första skede undersöker samhällsbyggnadskontoret om det finns befintliga lokaler i kommunen att använda. Om inte så går frågan vidare till fastighetskontoret som då blir ansvariga för upphandling av lokaler. När det gäller upphandlingen av berörda paviljonger ansågs behovet vara så pass akut att det genomfördes en upphandling utan förstudie. Vid upphandling av paviljongerna har en projektledare från fastighetsnämnden varit ansvarig för upphandlingens samtliga steg. Av intervjuer framgår också att barn- och ungdomsnämndens funktionsprogram har beaktats i hela planeringsfasen.

Efter genomgång av de handlingar vi fått ta del av har anbudsöppningen gjorts av en handläggare, en projektledare (som är annan person än handläggaren). Tilldelningsbeslutet är undertecknat av chefen för bygg- och projektavdelningen på fastighetskontoret.

Vi har i granskningen inte tagit del av någon dokumenterad processbeskrivning som förklarar vilken organisation som ska finnas vid upphandling eller hur varje delmoment i upphandlingen ska vara bemannad.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Utifrån ovanstående framgår att det inte finns en formaliserad och dokumenterad organisation för genomförande av upphandlingen av paviljonger från fastighetsnämndens sida. Den enda information vi fått i granskningen är att det fanns en utsedd projektledare som är ansvarig för upphandlingen samt att vi i handlingarna kan spåra att flera personer varit involverade. Vi kan inte se att det finns någon beskrivning i enlighet med de tillämpningsanvisningar som finns.

Det finns således ingen processbeskrivning som beskriver vem i organisationen som är ansvarig för vilken del av upphandlingen. Att det finns delegation av beslutsrätt kan inte tillmätas betydelse i denna del. Vi kan inte heller se att det finns formaliserat hur processen för framtagande av upphandlingsdokument ska organiseras. Vi anser att detta skapar en otydlighet som också gör det svårt att arbeta systematiskt och transparent med upphandling. De processteg som följer av tillämpningsanvisningarna är mer av beskrivande och övergripande karaktär och är inte tillräckligt konkreta vid förvaltnings specifika upphandlingar.

Av den information vi fått fram kan vi inte heller se någon dokumentation på hur medarbetare från berörda verksamheter såsom barn- och ungdomsförvaltningen samt samhällsbyggnadskontoret medverkar i upphandlingsprocessen. Genom att detta inte finns dokumenterat bedömer vi att det kan finnas en otydlighet kring förväntningarna på de som ur olika perspektiv är involverade i upphandlingen. Vi vill även framhålla att vi inte anser det tydligt hur delprocesserna ska genomföras samt vilka funktioner som är involverade genom en avsaknad av processbeskrivningar.

Har fastighetsnämnden säkerställt en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning?

lakttagelser

Som tidigare nämnts är upphandlingsarbetet i kommunen decentraliserat. Fastighetsnämnden samt teknik- och fritidsnämnden gör sina egna upphandlingar. Av riktlinjerna för upphandling och inköp med tillhörande tillämpningsanvisningar framgår att ansvaret för upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader ligger på respektive nämnd/bolag. Däremot är beställaren ansvarig för att rätt krav ställs i upphandlingen. När två eller flera nämnder/bolag har likartade behov av varor och/eller tjänster skall samordning av upphandling ske genom den centrala upphandlingsenheten. Dokumentet behandlar bland annat ansvar, affärsmässighet, affärsetik, ramavtal, avtalstrohet, regler för direktupphandling samt miljökrav. De tillhörande tillämpningsanvisningarna beskriver att avtalsgrupp alternativt kravställare måste finnas vid upphandling där det ska finnas en ansvarsfördelning i förhållande till den som är upphandlingsansvarig.

Av fastighetsnämndens delegationsordning (beslutad av nämnden 2019-02-27) framgår följande delegat gällande upphandling (utifrån intervjuer har vi emellertid inte kunnat fastställa om samma delegation var gällande vid tiden för aktuell upphandling):

Grupp C Ekonomiärenden	Ärende	Delegat	Vidaredelegation	Anmälan	Lagrum, villkor
1.	Upphandling				
a)	Byggnadsentreprenader max 100 basbelopp	FC	Ja	Nästkommande möte skriftligt	LOU
b)	Övriga inköp max 30 basbelopp	FC	Ja		LOU
c)	Öppnande av anbud	FC	Ja		LOU
d)	Tecknande av ramavtal	FC	Ja		LOU
e)	Nedskrivning av säkerhet i projekt	FC	Ja		

Av intervjuer framgår vidare att inköpare får göra inköp upp till direktupphandlingsgränsen, inom fastighetskontoret är det projektledare som har rätt till detta.

Vid upphandlingen av paviljonger har som tidigare nämnts ansvaret åvilat fastighetsnämnden eftersom att upphandlingen var förvaltningsspecifik. Upphandlingsenheten ha varit involverad genom att de under en period har haft en representant som arbetade 20 % med upphandlingen av paviljonger. Vi har i granskningen inte tagit del av någon beskrivning över ansvarsfördelningen gällande upphandlingen av paviljongerna mellan upphandlingsansvarig och avtalsgrupp.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Utifrån kommunens riktlinjer/rutiner är vår bedömning att ansvarsfördelningen mellan upphandlingsfunktionen och förvaltningarna är formaliserad. Den delegerade beslutanderätten på upphandlingsområdet inom fastighetsnämndens ansvarsområde framgår av delegationsordning, det framgår dock inte vilken funktion som fått vidaredelegation.

Upphandlingsenheten är enbart ansvariga för samordnade upphandlingar. Då upphandling sker decentraliserat har inte upphandlingsenheten haft någon större roll i de förvaltningsspecifika upphandlingar, rörande upphandling av paviljonger. Det framgår inte av några styrdokument att upphandlingsenheten i något inledande skede är ansvarig för att kvalitetssäkra upphandlingsdokumentationen.

Utifrån ett interkontrollperspektiv anser vi inte att det är ändamålsenligt att upphandlingsfunktionen inte har någon uttalad stöttande funktion. Trots att vi fått till oss att en från upphandlingsenheten har varit delaktig i upphandlingen. Denna uppdelning ger inte förvaltningarna incitament för tillse att rätt kompetens bemannar upphandlingens projektgrupp, då vi inte kan se att denna ansvarsfördelning finns reglerad i något styrdokument.

Vi anser inte att det finns någon tydlig ansvarsfördelning vad gäller de specifika upphandlingarna av paviljonger. Det finns inte dokumenterat vem som varit ansvarig för vilka delar i upphandlingsprocessen.

Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen?

lakttagelser

Kvalitetssäkring av upphandlingsdokumenten skedde enligt uppgift av upphandlingsjurist som var involverad i upphandlingen som en rådgivande funktion. Vidare framgår att kontinuerlig kvalitetssäkring även sker under processens gång av de involverade. Godkännande av dokumentation har sedan skett av ansvariga chefer i projektgruppen. Det finns emellertid inga formaliserade rutiner/riktlinjer avseende kvalitetssäkring.

Utifrån mottagen dokumentation har vi inte kunnat se att det är formaliserat hur kvalitetssäkring ska genomföras eller om det finns krav på antalet involverade vid sådan kvalitetssäkring.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Kvalitetssäkring ska tillse att lagar och regler efterföljs i upphandlingar, att kravställningen är ändamålsenlig utifrån beställande förvaltningars behov samt att behovet inom förvaltningen kan tillgodoses utifrån kravställningen. Vidare ska kvalitetssäkringen tillse att interna styrdokument efterföljs.

Utifrån granskningen bedömer vi att nämnden inte arbetar systematiskt med detta och inte heller att det finns formaliserade riktlinjer/rutiner för hur kvalitetssäkring ska säkerställas.

Har fastighetsnämnden tillsett att de kontrakt som upprättats med leverantörer ändamålsenliga?

lakttagelser

Inom ramen för granskningen så har vi tagit del av externt kontrakt avseende Slottsjordskolan söder (daterat 2017-09-21) samt externt kontrakt avseende Klaraskolan etapp 1-2 (daterat 2017-11-09).

Gemensamt för kontrakten är att de är upprättade av leverantören och inte av kommunen.

Avtalen är uppbyggda enligt följande:

1. Parter
2. Kontraktets syfte
3. Hyresobjekt
4. Leverans och tidplan
5. Hyrestid och giltighet
6. Hyrans storlek
7. Betalningsvillkor
8. Övriga villkor
9. Möjlighet att frånträda avtal

Under punkten hyresobjekt framgår i samtliga avtal att "Parterna är överens om att byggnaderna under hyrestiden och efter bortförande till fullo tillhör Hyresvärden. Nämnas ska att hyrestiden varierar i avtalen och att avtalen kan sägas upp efter en bestämd hyrestid eller förlängas automatiskt om ingen av parterna aktivt säger upp. Vidare gäller av avtalen att om Hyresgästen, det vill säga kommunen, väljer att byggnaderna inte ska föras bort från Fastigheten av Hyresvärden efter avtalets upphörande ska Hyresgästen, oavsett tidpunkt för avtalets upphörande betala ersättning till Hyresvärden enligt följande:" Ersättningssumman varierar i avtalen mellan 200 mnkr - 300 mnkr.

Framhållas ska att detta inte är en köpeklausul, det vill säga en klausul som möjliggör för nämnden att köpa byggnaderna efter avtalets upphörande. Klausulen är snarare uppbyggd som en vitesklausul där leverantören har rätt till ersättning om nämnden beslutar att byggnaden inte ska föras bort vid avtalets upphörande. Klausulen innehåller således inget som tyder på att äganderätten till byggnaden skulle övergå i samband med att nämnden erlägger sådan ersättning. Potentiellt skulle klausulen således kunna innebära att om kommunen inte har ersättningslokal på plats vid något av avtalens upphörande, och således måste ha kvar lokalerna för att bedriva skolverksamheten, att kommunen tvingas erlägga ersättning i enlighet med klausulen. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om leverantören säger upp avtalet efter ordinarie hyrestid men kommunen saknar möjlighet att bedriva skolverksamheten på annan plats.

Avtalen innehåller även en ansvarsbegränsningsklausul som juridiskt brukar benämnas som force majeure-klausul. Klausulen återfinns under punkten 9 i kontrakten. Klausulerna skiljer sig emellertid väsentligt från vedertagna ansvarsbegränsningsklausuler då nämnden likväl kan utkrävas ansvar trots att händelser uppstår som kommunen inte kunnat råda över. Detta då nämnden inte kan råda över huruvida bygglov beviljas eller inte men likväl skulle kunna tvingas erlägga 18 månaders hyra för byggnaderna om bygglov inte beviljades.

Vidare ska nämnas att undertecknande av avtalen saknar namnförtydligande vilket gör att det är svårt att tyda vem som undertecknat.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Ersättningsklausulerna och ansvarsbegränsningsklausulerna utgör båda väsentliga riskexponeringar för kommunen. Det finns vidare inget i upphandlingen som gör gällande att dessa villkor skulle finnas med i ett kontrakt. Att det finns kompletterande villkor för att fylla ut ett kontrakt kan till viss del vara rimligt men att ha med ändringar som förändrar den ekonomiska jämvikten jämfört med vad som följer av upphandlingen är inte tillåtet. Det kan vidare argumenteras för att andra anbudsgivare eller potentiella anbudsgivare hade agerat annorlunda om villkoren som följer av kontraktet hade framgått av upphandlingen. Ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv finns därför frågor som måste ses över och det finns brister i transparens när en jämförelse görs mellan upphandlingsdokumentationen och hyreskontrakten.

Ersättningsklausulens ordalydelse innebär att nämnden skulle kunna tvingas erlægga upp till 200-300 mnkr/objekt trots att det inte är fråga om ett köp i juridisk mening. I denna del är irrelevant huruvida objektens verkliga värde överensstämmer med ersättningen då inget i klausulen gör gällande att det handlar om ett köp.

Vad gäller ansvarsbegränsningsklausulerna så utgör även dessa väsentliga riskexponeringar då nämnden inte på något sätt kan påverka bygglovshanteringen som utgör myndighetsutövning. Likväl riskerades vid undertecknande att kommunen skulle erlægga 18 månaders hyra om bygglov inte kom till stånd.

Vad gäller undertecknandet av kontrakten så bedömer vi att detta ur ett spårbarhetsperspektiv innebär en brist. Det gäller särskilt undertecknande av Etapp 1-2 för Klaraskolan. Brister i spårbarheten gör att både extern och intern uppföljning försvåras och i värsta fall omöjliggörs. Nämnas ska också att tilldelningsbeslutet som fattades i upphandlingen utgår från att kontrakt tecknas med leverantören enligt de förutsättningar som följer av upphandlingen. De kontrakt som emellertid tecknats med leverantören återspeglar emellertid inte upphandlingen. Mer konkret att då kontraktet skiljer sig från upphandlingen, att det saknas beslut för att göra avvikelser i kontraktet jämfört med upphandlingsdokumentationen. Det kan därför argumenteras för att det utöver upphandlingsrättsliga frågor, även uppstår kommunalrättsliga frågor.

Tilläggsuppdrag

Ovan har vi bland annat konstaterat att:

- Tilldelningsbeslut i upphandlingen fattades av tjänsteperson
- De kontrakt som tecknades inte återspeglar vad som framgår av upphandlingen
- Den ekonomiska jämvikten mellan kommunen och leverantören skiftar i kontrakten jämfört med vad som framgår av upphandlingsdokumentationen
- Undertecknande av respektive kontrakt har gjorts av en ledamot i nämnden. Kontrakten är dock undertecknade av olika ledamöter.

Med anledning av detta har vi även fått i uppdrag att se över om nämnden behandlat kontraktet och således kontraktets avvikelser mot upphandlingen. Vidare har vi fått i uppdrag att ställa fattade beslut mot då gällande delegationsordning. I nästa steg har vi även fått i uppdrag att se över firmateckningsrätten, det vill säga vem som för nämndens räkning får teckna kontrakt.

Nämndens behandling av kontraktet samt tilldelningsbeslutet

lakttagelser

Efter genomgång av samtliga fastighetsnämndens protokoll från januari 2017-juni 2017 så har vi inte kunnat se att nämnden fattat beslut om att i kontrakt med leverantören göra avvikelser från upphandlingsdokumentationen. Nämnden har dock fattat beslut om att till Carl-Johan Berthilsson (M) och Carin Söderberg (S), var för sig, vidaredelegera beslutsrätt gällande förhyrningar av lokaler överstigande 200 basbelopp, samt beställningsskrivelser gällande byggnadsentreprenader överstigande 100 basbelopp.¹ Nyssnämnda innebär således att nämnden överlät beslutsrätt till två ledamöter som var för sig kunnat fatta självständiga beslut i ärendet för nämndens räkning. Det är också ovannämnda ledamöter som var för sig undertecknat gällande kontrakt i ärendet.

Gällande tilldelningsbeslutet så är detta fattat av tjänsteperson genom chef för bygg- och projektavdelning. Vid kontroll av då gällande delegationsordning, fastställd av fastighetsnämnden 2015-12-16, så framgår att nämnden inte hade delegerat rätten att fatta ett sådant tilldelningsbeslut till tjänsteperson. Mer konkret låg denna beslutsrätt kvar hos nämnden.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att nämnden inte särskilt behandlat frågan om att i kontrakten göra avvikelser från upphandlingen. Det finns vidare inget dokumenterat kring vilka överväganden som gjordes avseende kontrakten. Nämnden har istället delegerat beslutsrätt och möjliggjort för två ledamöter att var för sig fatta beslut avseende kontrakten, vilket ledamöterna också gjort. Såsom tidigare nämnts kan konstateras att kontrakten inte återspeglar vad som framgår av upphandlingsdokumentationen och som framgår ovan att den ekonomiska jämvikten mellan parterna förändras i kontrakten. I och med nämndens delegation så har

¹ Se nämndens protokoll 2017-06-21 (FN 2017/00064), 2017-10-31 (FN 2017/00107).

emellertid formella beslut fattats avseende kontrakten men istället för att nämnden fattat beslut som kollektiv så har besluten fattats av enskilda ledamöter enligt delegation. Vad gäller ändamålsenligheten i delegationen till enskilda ledamöter i ärendet ska först konstateras att om kontrakten varit föremål för en ändamålsenlig översyn så borde uppmärksammas att den ekonomiska jämvikten förändrats jämfört med upphandlingsdokumentationen och att de därför inte borde undertecknats med nuvarande innehåll. Huruvida en sådan översyn hade varit mer gedigen om nämnden behandlat kontrakten innan de undertecknades går emellertid inte att svara på. Klart står dock att processen brustit. Nämnas ska också att nämnden bör vara återhållsam att delegera bort beslutsrätt utan fast beloppsbegränsning och att respektive kontraktsvärde i ärendet är väsentligt.

Det kan också diskuteras huruvida besluten som ledamöterna fattat är att betrakta som sådana ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Detta utgör nämligen förutsättning för en sådan delegation enligt 6 kap 39 § KL och det framgår av nämndens protokoll² att det ska vara fråga om brådskande ärenden för att ledamöterna ska få utnyttja beslutsrätten.

Vidare vad gäller tilldelningsbeslutet så framgår inte av då gällande delegationsordning att nämnden delegerat rätten att fatta sådant tilldelningsbeslut. Likväl är tilldelningsbeslutet fattat av tjänsteperson. Detta utgör en brist och tyder på att det inte varit tydligt i organisationen vem som har rätt att fatta beslut.

Undertecknande av kontrakten (firmateckningen)

lakttagelser

Såsom framgår ovan saknar kontrakten namnförtydligande vilket innebär att det varit svårt att tyda vem som undertecknat upphandlingens kontrakt. Detta i sig innebär en spårbarhetsbrist. En annan fråga är huruvida nämnden fattat formellt beslut om firmateckningsrätt, det vill säga beslut om vem som har rätt att underteckna handlingar för nämndens räkning. Efter att vi kontrollerat detta med nämndsekreterare framgår att något formellt beslut om firmateckningsrätt inte finns. Däremot framgår att nämnden delegerat beslutanderätt avseende förhyrning av lokaler.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

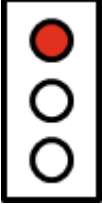
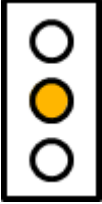
Vi kan konstatera att i ärendet har respektive kontrakt endast undertecknats av en nämndledamot. Då nämnden emellertid genom beslut vidaredelegerat beslutsrätt till två ledamöter var för sig så måste även dessa ledamöter anses ha rätt att underteckna handlingar inom ramen för delegationen. I denna del kan således inte kritik riktas avseende undertecknandet. Däremot ska nämnas att det likväl bör tydliggöras vem som har rätt att underteckna handlingar för nämndens räkning då det saknas vägledning i KL.

² Se exempelvis nämndens protokoll 2017-10-31 (FN 2017/00107).

Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att fastighetsnämnden ej tillsett att processen vid upphandling av paviljonger varit ändamålsenlig.

Kontrollmål	Kommentar	
Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation vid upphandling av paviljonger?	Ej uppfyllt Det finns inte någon formaliserad och dokumenterad organisation för genomförande av upphandlingen av paviljonger från fastighetsnämndens sida. Det finns ingen processbeskrivning som beskriver vem i organisationen som är ansvarig för vilken del av upphandlingen, varken när det gäller upphandling utan förstudie eller upphandling med förstudie. Vi kan inte heller se hur organisationen ska se ut vid upprättande av Vi anser vidare att det kan finnas en otydlighet kring förväntningarna på de som ur olika perspektiv är involverade i upphandlingen. Vi vill även framhålla att vi inte anser det tydligt hur delprocesserna ska genomföras samt vilka funktioner som är involverade genom en avsaknad av processbeskrivningar.	
Har fastighetsnämnden säkerställt en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning vid upphandling av paviljonger?	Ej uppfyllt Det finns inte dokumenterat vem som varit ansvarig för vilka delar i upphandlingsprocessen. Vi kan i granskningen se att det förekommit olika personer varit delaktiga i upphandlingen, men vi saknar en formaliserad ansvarsfördelning när det gäller denna typen av upphandlingar. Att nämnden är ansvarig för upphandlingen framgår av riktlinjerna, men därutöver finns inte någon vidare ansvarsfördelning enligt vår mening.	
Har fastighetsnämnden säkerställt en ändamålsenlig kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen?	Ej uppfyllt Kvalitetssäkring ska tillse att lagar och regler efterföljs i upphandlingar, att kravställningen är ändamålsenlig utifrån beställande förvaltnings behov samt att behovet inom förvaltningen kan tillgodoses utifrån kravställningen. Vidare ska kvalitetssäkringen tillse att interna styrdokument efterföljs. Utifrån granskningen har vi inte kunnat se att nämnden arbetar systematiskt med detta och inte heller att det finns formaliserade riktlinjer/rutiner för hur kvalitetssäkring ska säkerställas.	

Har fastighetsnämnden tillsett att de kontrakt som upprättats med leverantörer av paviljonger är ändamålsenliga?	Ej uppfyllt Ersättningsklausulerna och ansvarsbegränsningsklausulerna utgör båda väsentliga riskexponeringar för kommunen. Det finns vidare inget i upphandlingen som gör gällande att dessa villkor skulle finnas med för ett kontrakt.	
	Ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv finns frågor som måste ses över och det finns brister i transparens när en jämförelse görs mellan upphandlingsdokumentationen och hyreskontrakten.	
Har fastighetsnämnden behandlat kontrakten och fattades tilldelningsbeslutet i behörig ordning?	Ej uppfyllt Utifrån mottagen dokumentation har vi inte kunnat se att nämnden behandlade kontraktet, däremot har nämnden delegerat beslutsrätt till två ledamöter var för sig att fatta beslut. Gällande tilldelningsbeslutet fattat av tjänsteperson så har vi inte kunnat se att nämnden delegerat beslutsrätt i det avseendet.	
Var undertecknande av kontraktet i enlighet med gällande firmateckningsrätt?	Delvis uppfyllt Då nämnden delegerat beslutanderätt avseende förhyrning av lokaler till två ledamöter var för sig så måste själva undertecknandet av sådant beslut anses inrymmas i delegationen. Däremot ska nämnas att det likväl bör tydliggöras vem som har rätt att underteckna handlingar för nämndens räkning då det saknas vägledning i KL.	

Rekommendationer

Vi rekommenderar fastighetsnämnden att:

- Arbeta fram tydliga processbeskrivningar vid förvaltningsspecifika upphandlingar som tydliggör organisation och ansvarsfördelning. Utgångspunkt kan tas utifrån kommunens riktlinjer för upphandling och tillämpningsanvisningar. Nämnden behöver också säkerställa ett mer systematiskt arbetssätt i upphandlingar och säkerställa att det finns ändamålsenlig organisation för varje delmoment i en upphandling.
- Att etablera och formalisera former för kvalitetssäkring av upphandlingsdokumentationen. Vi anser att en ändamålsenlig kvalitetssäkring måste ha dels tydligt syfte, det vill säga vad som ska säkerställas, och dels tydlig beskrivning av vilka funktioner som ska genomföra den. Här kan exempelvis en funktion som inte varit involverad i framtagandet delta för att säkerställa objektivitet.
- Se över rutiner för hur kontrakt efter genomförd upphandling kommer till stånd. Detta för att säkerställa att det inte tillkommer krav eller förpliktelser som inte varit föremål för upphandlingen. Utöver ett ekonomiskt perspektiv är det vidare väsentligt utifrån LOU då lagen uppställer begränsningar för ändringar.
- Att gå igenom samtliga kontrakt som tecknats med anledning av upphandlingar av paviljonsbyggnader för att kartlägga om det finns ytterligare klausuler som innebär en väsentlig riskexponering för nämnden. Detta i syfte att säkerställa att det finns en kontinuerlig kontroll och minimera risker för att sådana klausuler, i redan ingångna kontrakt, aktualiseras om det går att undvika.
- Se över rutiner för undertecknande av kontrakt för att säkerställa spårbarhet och transparens.
- Säkerställa att formellt beslut om firmateckningsrätt fattas för att klargöra vem som har rätt att för nämndens räkning teckna kontrakt.
- Se över gällande delegationsordning för att säkerställa att den är lag- och ändamålsenlig och anpassad till verksamheten.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utifrån uppsiktsplikten säkerställa att upphandlingar som sker i de decentraliserade nämnderna sker på ett ändamålsenligt sätt.
- Säkerställa att upphandlade paviljonger med hög riskexponering beaktas i lokalförsörjningsstrategin samt att utbyggnad verkställs i tid utifrån kontraktstiderna för att undvika att ersättningsklausuler eller liknande riskerar att aktualiseras.
- Till den del det ska finnas rutin vid förhyrning av paviljonger, tillse att det tydligt framgår vem som formellt beslutat om rutinen.
- Stötta fastighetsnämnden i arbetet med att kartlägga kontrakt som tecknats avseende förhyrning av paviljonger. Detta för att säkerställa att samtliga klausuler som innebär riskexponeringar för kommunen upptäcks och att planer kan arbetas fram för att säkerställa att de inte aktualiseras. I detta arbete rekommenderar vi att juridisk kompetens finns att tillgå.

2019-09-04

Carl-Magnus Stenehav

Uppdragsledare

Charlie Lindström

Projektledare

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