

Revisionsrapport

Förstudie, Upphandling löpande räkning

Östersunds kommun

2010-06-15

Anneth Nyqvist

2010-06-15

---

*Anneth Nyqvist, projektledare/uppdragsledare*

---

*Hans Stark sakgranskning*

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	1
2	Inledning .....	2
2.1	Bakgrund och revisionskriterier .....	2
2.2	Avgränsning .....	2
2.3	Revisionsmetod .....	2
3	Olika ersättningsformer.....	3
4	Granskningsresultat.....	5
4.1	Ramavtal i Östersunds kommun.....	5
4.1.1	Reflektioner vid intervjuer.....	6
4.1.2	Revisionell bedömning .....	7
4.2	Intern kontroll vid tekniska förvaltningen fastighet .....	8
4.2.1	Revisionell bedömning .....	9

## 1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en förstudie avseende upphandling på löpande räkning. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är utförarstyrelsen interna kontroll vid upphandling på löpande räkning tillfredsställande?

Vi bedömer att teknisk förvaltning/fastighet har bra rutiner för att kontrollera rimligheten i entreprenörernas fakturor. Eftersom vi inte har genomfört stickprov kan vi inte göra någon bedömning av i vilken utsträckning denna kontroll faktiskt fungerar.

När det gäller ramavtalen har vi noterat att kravet på timredovisning är mer reglerat avseende tekniska konsulttjänster konstruktion än i övriga granskade avtal. Vi föreslår att man ser över möjligheterna att även andra avtal har denna typ av krav för att säkerställa bättre kontrollmöjligheter. Vi ser även positivt på att priset regleras per kvadratmeter istället för per timma, då kontroller kan inriktas mot kvalitet i utfört i arbete istället för diskussioner om antal utförda timmar.

När det gäller kvalitetskraven föreslår vi att värderingen av leverantörerna ses över, antingen i kvalificeringsfasen i förfrågningsunderlagen eller i utvärderingsfasen.

Sammanfattningsvis kan vi utifrån omfattningen av den genomförda granskningen inte göra en fullständig bedömning av om utförarstyrelsens interna kontroll vid upphandling på löpande räkning är tillfredsställande.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund och revisionskriterier

För många hantverkstjänster och tekniska konsulttjänster tecknar kommunen ramavtal med en eller flera leverantörer. Oftast är det den leverantör som har lämnat lägst timpris som kommunen har tecknat ramavtal med. För att kompensera för ett lågt timpris kan det finnas risk för att leverantören debiterar fler timmar än vad som utförs.

Granskningen ska besvara följande **revisionsfråga**:

- Är utförarstyrelsens interna kontroll vid upphandling på löpande räkning tillfredsställande?

Följande **kontrollmål** är aktuella:

- Vilken kontroll gör av behöriga attestanter?
- Vilken kontroll görs av att debiterade timmar stämmer mot utförda timmar?

### 2.2 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till utförarstyrelsens område och har gjorts på en övergripande nivå vilket innebär att verifikationer eller underlag inte har granskats.

### 2.3 Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med enhetschef teknisk förvaltning/fastighet, UH ingenjör bygg/Bitr enhetschef, driftledare och en upphandlare samt genomgång av ramavtal gällande elarbeten, måleriarbeten och tekniska konsulttjänster avseende konstruktion.

### 3 Olika ersättningsformer

Det finns en rad olika sätt att bestämma priset för en entreprenad på. Till de vanligaste varianterna hör *fast pris* och *löpande räkning*. Valet av ersättningsform baseras till stor del på ekonomiska överväganden.

I skriften Begrepp i bygg- och fastighetssektorn, (Bengt Hansson, Stefan Olander, Helena Evertsson, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet) framgår följande definitioner:

#### **Fast pris**

Ersättningsform som innebär att prestationen betalas antingen med ett belopp som bestäms före arbetets början eller som kan beräknas med angivna enhetspriser på ingående arbeten. Detta är den vanligaste ersättningsformen vid byggentreprenader.

#### **Löpande räkning**

Ersättningsform i entreprenadavtal eller i uppdragsavtal som innebär betalning efter självkostnadsredovisning med tillägg för arvode.

##### *Med procentuellt arvode:*

Entreprenörarvode utgår med en i förväg fastställd procentsats på övriga kostnader. Ersättningsformen ger den utan konkurrens snabbaste byggstarten och kan därmed vara lämplig vid akuta reparationsinsatser. Då arvodet blir högre ju högre byggkostnaden blir uppmuntrar formen inte direkt till ett ekonomiskt byggande.

##### *Med fast arvode:*

Ur ekonomisk synpunkt är detta alternativ bättre för beställaren då han får ett lite bättre grepp om kostnaderna. Dessutom innebär det att entreprenören vill korta projektiden så mycket som möjligt. Fortfarande vet dock byggherren inte vad slutsumman kommer att hamna på. Byggstart kan dock inte ske lika snabbt som vid procentuell ersättning då man först måste bedöma arvodet i förhållande till trolig projekttid.

##### *Med kostnadstak eller incitament:*

Kostnadstaket hamnar i regel, jämfört med fast pris, på en större summa på grund av att förfrågningsunderlaget är översiktligt och därmed risken för entreprenören större. Byggherren vet dock vad projektet maximalt kommer att kosta. Projektiden påverkas ungefär som vid fast arvode. Ofta brukar man kombinera kostnadstaket med ett incitamentsavtal.

Vid *löpande räkning* betalar beställaren de kostnader entreprenören haft för att utföra bygget. Värdet av utförda arbeten fastställs enligt *självkostnadsprincipen* till verkliga självkostnaden. Av 6:9 AB 04 framgår att följande ingår i självkostnaden:

- 1 kostnader för material och varor
- 2 kostnader för arbetsledning
- 3 kostnader för arbetare
- 4 kostnader för hjälpmedel
- 5 kostnader för underentreprenader
- 6 kostnader för försäkringar i den mån de avser entreprenörens risk samt avgifter enligt lag och till företagarorganisationer
- 7 kostnader i övrigt som inte anges i § 10 p. 2 i detta kapitel
- 8 a) entreprenörarvode beräknat som procent av kostnaderna enligt p. 1-7 ovan, exklusive mervärdesskatt eller,  
b) entreprenörarvode beräknat som procent av kostnaderna enligt p. 1-7 ovan, för arbetare, hjälpmedel, material eller vara, som tillhandahålls av beställaren, exklusive mervärdesskatt.

### **Fördelar och nackdelar med olika ersättningsformer**

På Bygglidarnas hemsida beskrivs för- och nackdelar med olika ersättningsformer.

#### *Fast pris*

Fördelen med fast pris är för byggherren att denne redan vid avtalets ingående vet vad bygget kommer att kosta. När en entreprenör lämnar ett anbud med fast pris måste han i allmänhet göra ett påslag för den risk han tar att priser stiger, eller att någon oväntad kostnad uppkommer. För ett komplicerat objekt och under goda konjunkturen kan ett sådant riskpåslag bli så stort att det skulle bli billigare för byggherren att låta utföra entreprenaden på löpande räkning i någon form. Vid lågkonjunktur gör konkurrensläget att entreprenörerna har svårt att lägga på någon större risksumma på anbudet. Detta kan leda till att entreprenören kommer i ekonomisk knipa, eller att han kommer på obestånd, ifall oväntade kostnader dyker upp.

#### *Löpande räkning*

Ersättningsformer innebär att byggherren har svårt att styra projektet och denne vet inte vad den slutgiltiga kostnaden blir. Entreprenörens risk är begränsad till det fasta arvudet. Ändringar och tilläggsarbeten, även rättning av fel och besiktningssanmärkningar, betalas av beställaren. Entreprenören ansvarar endast för kostnader som uppkommer genom dennes försummelse eller vårdslöshet.

Att avväga vad som är ett "riktigt pris" under upphandlingen handlar i grunden om värdering av de risker som man upplever föreligger vid de olika prisalternativen. God kontroll över arbetena från byggherrens sida, och gott förtroende mellan parterna kan väga för en entreprenad på löpande räkning. Mindre kunniga byggherrar som arbetar med för dem relativt obekanta entreprenörer, bör överväga att få entreprenaden på fast pris.

## 4 Granskningsresultat

### 4.1 Ramavtal i Östersunds kommun

Kommunen har tecknat ett antal ramavtal med olika entreprenörer. Utifrån ramavtalen görs avrop/beställningar. När det gäller hantverkstjänster och tekniska konsulttjänster kan detta ske på löpande räkning alternativt genom förnyad konkurrensutsättning. Det senare alternativet innebär att en avropsförfrågan ställs till samtliga leverantörer som man har ramavtal med inom det aktuella området. Enligt förfrågningsunderlaget avgör beställaren själv när respektive avtal ska nyttjas.

Vid större byggprojekt sker detta i entreprenadform och då sker upphandling vanligtvis till fast pris beroende på entreprenadform.

Vi har tagit del av ramavtal när det gäller måleriarbeten, elarbeten samt tekniska konsulttjänster avseende konstruktion.

#### *Måleri- och elarbeten*

Ramavtal har tecknats med tre olika leverantörer för respektive tjänst. Två separata avtal har i sin tur tecknats med respektive leverantör, ett där samtliga villkor är fastställda (löpande räkning) och ett avseende förnyad konkurrensutsättning.

När det gäller elarbeten utgår avtalet avseende löpande räkning från ett timpris för utförd tjänst. För materialkostnader får påslag för självkostnader inte överstiga 8 % och även entreprenörsarvodet är begränsat till 8 %.

För måleriarbeten har priset angivits per kvadratmeter och för tillkommande arbeten anges även arbetskostnad per timma.

Enda kravet på timredovisning för dessa två tjänster är att timtidsredovisning ska anges på fakturan.

#### *Tekniska konsulttjänster avseende konstruktion*

Av avtalet framgår att för varje uppdrag ska det framgå vem som är beställarens ombud för uppdraget. När uppdrag är på börjat gäller endast skriftliga beställningar från beställarens ombud för ändringar, tillägg etc. Vidare framgår att om skriftlig beställning inte finns kan konsulten inte fakturera kostnaderna för arbeten som gjorts utan beställning.

Det framgår även att beställaren äger rätt att genomföra separat upphandling vid projekt som överstiger 100 timmar, vilket motsvarar ca 500 tkr.



Kraven på tidrapportering är att leverantören ska föra löpande tidrapportering över den tid som varje konsult lägger de på de olika projekten. Leverantören ska efter anfordran från beställaren redovisa nedlagd tid inom fem arbetsdagar. Det finns även krav på att statistik med uppgifter över belopp per beställare utan anmodan kostnadsfritt ska sändas till upphandlingskontoret samt respektive beställare en gång per år.

### **Kontroller vid upphandling**

Om en leverantör har lämnat ett betydligt lägre pris än övriga leverantörer kan den upphandlande enheten begära ett förtydligande, enligt lagen om offentlig upphandling, LOU 9 kap § 8. Enligt upphandlingskontoret kan det vara uppenbara felskrivningar men det kan också vara så att en leverantör ”dumpar” priset för att komma in på marknaden. I de fall leverantören inte kan lämna ett bra skäl till det låga priset har den upphandlande enheten möjlighet att förkasta anbudet.

### **Kvalificeringsfas**

I förfrågningsunderlaget specificeras vilka krav som ställs på leverantören. I upphandling avseende elarbeten har följande krav ställts:

- System/rutiner – höga kvalitetsambitioner i uppdrag
- Kapacitet
- Kompetens – hög kompetens på arbetsledning och personal (lärlingar undantagna)
- Erfarenhet
- Miljöledningssystem – leverantören ska redogöra för dess miljöledningssystem
- Kvalitets- och ledningssystem – leverantören ska redogöra för företagets kvalitetsledningssystem

### **Kriterier vid upphandling**

I utvärderingen framgår ofta att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska antas (LOU 12 kap § 1-2). Leverantörens eget anbud kan justeras i ett jämförelsepris där exempelvis restid, reseersättning och timpris ingår. I upphandlingen avseende elarbeten ingår kvalitet i utförandet och detta kan ge ett maximalt avdrag i jämförelsepriset med 10 %. Kvalitet i utförandet bedöms genom referenstagning och följande frågor har ställts till referenspersonerna gällande leverantörens tidigare utförda uppdrag:

- Till vilken grad bedömer Du att leverantören har levererat det som överenskommit?
- Till vilken grad bedömer Du att leverantören hållits överenskomna tidsramar?
- Till vilken grad bedömer du leverantörens samarbetsförmåga?

#### **4.1.1 Reflektioner vid intervjuer**

Synpunkter framkom om att det är svårt att göra bedömningar av hur effektiva olika hantverkare/konsulter är och vilket som blir mest ekonomisk lönsamt för kommunen. En entreprenör som har en låg timkostnad kanske tar längre tid på sig för att utföra uppdraget,

medan en annan entreprenör har en betydligt högre timkostnad men utför arbetet på kortare tid. Detta kan innebära att totalkostnaden därmed kan bli lägre för den entreprenör som har det högre timpriset. Diskussioner har förekommit om att exempelvis begära arbetsprover för vissa hantverkstjänster men det har varit svårt att hitta praktiska lösningar för detta.

Vid intervju framkom även att alternativet förnyad konkurrensutsättning inte används. När det har konstaterats att upphandling ska göras anses det lika bra att göra en helt ny upphandling så att samtliga entreprenörer på marknaden får möjlighet att lämna anbud.

Det finns ingen gräns som exempelvis belopp eller antal timmar för när upphandling ska göras istället för avrop mot ramavtal. Ibland förekommer det att upphandling görs även vid mindre arbeten. En avgörande faktor är hur omfattande beskrivning av arbetet som krävs för en upphandling. Om beskrivningen är omfattande anses det bättre att göra ett avrop mot ramavtal eftersom även den egna interna tiden kostar.

#### *Kvalitet*

Från tekniska förvaltningen/fastighet har synpunkter framkommit på att vid vissa upphandlingar har priset gått före kompetens och kvalitet och att det bör vägas in om entreprenören arbetar efter ett kvalitetssystem eller inte i bedömningen/utvärderingen av anbuden. Upphandlingskontoret menar att detta istället bör ingå i kvalificeringsfasen.

#### **4.1.2 Revisionell bedömning**

Avtalet avseende tekniska konsulttjänster konstruktion är mer reglerat än övriga granskade avtal då det finns en gräns för när upphandling ska göras och kravet på timredovisning och inlämnande av statistik är tydligt. Vi föreslår att man ser över möjligheterna att även andra avtal har denna typ av krav för att säkerställa bättre kontrollmöjligheter. Vi ser även positivt på att priset regleras per kvadratmeter istället för per timma, då kontroller kan inriktas mot kvalitet i utfört i arbete istället för diskussioner om antal utförda timmar.

Enligt vår bedömning bör tekniska förvaltningen/fastighet vara uppmärksamma på riskerna med att frånga ingångna ramavtal med förnyad konkurrensutsättning för att istället göra nya upphandlingar. Andra leverantörer bör endast ges möjlighet att delta vid större förändringar i beställningen gentemot tecknade ramavtal.

Tekniska förvaltningen/fastighet upplever att kompetens och kvalitet inte finns med i anbudsutvärderingen i tillräckligt hög grad. Vi föreslår att förvaltningen tillsammans med upphandlingskontoret ser över kvalitetskraven vid värderingen av leverantörerna, antingen i kvalificeringsfasen eller i utvärderingsfasen.

## 4.2 Intern kontroll vid tekniska förvaltningen fastighet

Löpande räkning tillämpas vid såväl akut underhåll, driftunderhåll samt planerat underhåll. Vid akut underhåll förekommer flest beställningar på löpande räkning eftersom det ofta rör sig om mindre arbeten och små belopp.

### *Beräknad kostnad*

Vid större uppdrag görs en egen uppskattning av vilken tid som krävs för arbetet innan dess att entreprenören kontaktas. Vid mindre arbeten är det många arbeten som är vanligt förekommande varför man av erfarenhet har kunskap om både tid och materialkostnader för dessa arbeten.

### *Beställning*

Vid beställning begärs oftast ett pris från entreprenören. Vid mindre arbeten är varken beställning eller svar från entreprenören skriftliga utan det sker muntligt. Det förekommer att man begär takpris vilket innebär löpande timpris upp till taket. Vid beställning ska den beräknade kostnaden föras in på en speciell blankett.

### *Attest av faktura*

För akut underhåll har arbetsledare rätt att attestera fakturor upp till 1 basbelopp, mellan 1 och 3 basbelopp är det avdelningschefen som har attesträtt och därutöver är det enhetschefen. När det gäller planerat underhåll har enhetschef och projektägare attesträtt upp till 10 basbelopp.

När fakturan ska attesteras kan rimligheten stämmas av mot beställningsblanketten enligt ovan.

### *Uppföljning*

För akut underhåll ska uppföljning göras av respektive arbetsledare månadsvis och den ska gås igenom på personalmötena. Rapportering sker till driftledaren som gör en uppföljning av hela driftområdets budget.

Vid planerat underhåll är uppföljningen mer formaliserad med byggmöten, slutbesiktningar etc.

Enhetschef har uppföljningar med samtliga projektledare på enheten var tredje vecka. Detta är ett sätt för enhetschefen att få information men respektive projektledare får även information om andra projektledares projekt. Detta är enligt enhetschef ett kontrollmoment i sig, det är flera personer som har kunskap om att ett projekt är på gång vilket innebär att det är svårare att exempelvis använda arbetskraft för egen räkning.

### *Kontroll*

Vid intervjun framkom att man anser sig ha god kontroll på den utförda tiden. Samtidigt måste graden av kontroll vägas mot den kostnad som uppstår i form av tid för den egna personalen.

Vid mindre arbeten görs beställningar av fastighetsskötare och eftersom de ofta är med när arbetet genomförs har de god kontroll på om den fakturerade tiden stämmer.

Vid större projekt uppges att projektledare och ingenjörer ofta är ute på arbetsplatsen och därmed får kontroll på utförd tid.

#### **4.2.1 Revisionell bedömning**

Vi bedömer att teknisk förvaltning/fastighet har bra rutiner för att kontrollera rimligheten i entreprenörernas fakturor. Eftersom vi inte har genomfört stickprov kan vi inte göra någon bedömning av i vilken utsträckning denna kontroll faktiskt fungerar.