

2013-05-23
Tjänsteskrivelse

Dnr KS 14/127
Kontor

Kommunstyrelsen kontor

Handläggare
Ingela Hedén
08-523 017 76
ingela.heden@sodertalje.se

KS 2014/0613

Kommunstyrelsen

Revisionsberättelse och årsredovisning för 2013, Södertörns brandförvarsförbund

Sammanfattning

Södertörns Brandförvarsförbund har lämnat årsredovisningen jämte revisorernas berättelse för 2013. Resultatet är förenligt med förbundets finansiella och verksamhetsmässiga mål kring god ekonomisk hushållning.

Kommunstyrelsens kontor föreslår att kommunfullmäktige för sin del beviljar förbundsdirektionen och dess enskilda förtroendevalda ansvarsfrihet för den tid revisionsberättelsen omfattar.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse daterad 2013-05-23

Årsredovisning 2013

Revisionsrapport, Granskning av årsredovisning 2013 Södertörns brandförvarsförbund

Revisionsrapport, Upphandlingsverksamheten

Ärendet

Södertörns Brandförvarsförbund har lämnat årsredovisningen jämte revisorernas berättelse för 2013. Kommunstyrelsens kontor, ekonomiavdelningen har granskat handlingarna och föreslår att kommunfullmäktige för sin del beviljar förbundsdirektionen och dess enskilda förtroendevalda ansvarsfrihet för den tid revisionsberättelsen omfattar.

Årets resultat blev ett underskott på -6 878 tkr att jämföras med 2012 då det var ett överskott på 10 138 tkr. Det budgeterade resultatet 2013 var 200 tkr. Efter att hänsyn tas till realisationsvinster och återföring av effekten av ändrad RIPS-ränta (hänger ihop med pensionsskulden) blir det justerade resultatet vid avstämning mot balanskravet 5 925 tkr och maximal avsättning till RUR (resultatutjämningsfond) är möjlig med 3,1 mkr.

Underskottet är en nettoeffekt av bland annat återbetalningar av premier för avtalsförsäkringar från Fora, betalda 2005 och 2006 på 4,5 mkr, samt effekten av ändrad RIPS-ränta som innebär en ökad kostnad för pensioner med 13,5 mkr. Inga tidigare års

negativa resultat finns att reglera, resultatet mot balanskravet 2012 var 9 954 tkr och 2011 5 415 tkr. Resultatet är förenligt med förbundets finansiella och verksamhetsmässiga mål kring god ekonomisk hushållning.

Antalet insatser minskade från 6 316 2012 till 6 238 under 2013, vilket bland annat beror på färre utryckningar i samband med trafikolyckor och färre automatlarm medan antalet återkallelser före framkomst har ökat med 217 stycken. Ca 20 % av insatserna avsåg Södertälje och det var också en minskning mellan 2012 och 2013. Södertälje kommuns avgift till förbundet 2013 var 39 337 tkr, 2012 var avgiften 38 541 tkr. Södertälje kommuns andel av grundavgiften är 14,25 %. I avgiften till förbundet ingår även pensionskostnader intjänade före 1998, vilket kommunerna hanterar olika. Botkyrka, Ekerö och Salem betalar direkt till KPA medan övriga kommuner betalar via kommunbidraget.

De förtroendevalda revisorerna tillstyrker att förbundsdirektionen och enskilda förtroendevalda beviljas ansvarsfrihet.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget har inga direkta ekonomiska konsekvenser.

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunfullmäktige:

Kommunfullmäktige beviljar för sin del förbundsdirektionen och de enskilda förtroendevalda i direktionen ansvarsfrihet för den tid revisionsberättelsen omfattar.



Martin Andrae
Stadsdirektör



Mats Christiansson
Ekonomidirektör

Beslutet expedieras till:
Södertörns brandförsvarsförbund
Kommunalrådskansliet
Stadsdirektören
Ekonomidirektören
Akten

Revisionsrapport

Granskning av årsredovisning 2013

Södertörns
brandförsvarsförbund

Jan Nilsson
Richard Vahul

Mars 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	1
2.	Inledning.....	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga och metod	2
3.	Granskningsresultat.....	4
3.1.	Verksamhetens utfall, finansiering och ekonomiska ställning	4
3.1.1.	Förvaltningsberättelse	4
3.1.1.1.	Översikt över utvecklingen av verksamheten.....	4
3.1.1.2.	Investeringsredovisning	5
3.1.1.3.	Driftredovisning.....	6
3.1.2.	Balanskrav	6
3.1.3.	God ekonomisk hushållning.....	7
3.2.	Rättvisande räkenskaper	7
3.2.1.	Resultaträkning.....	7
3.2.2.	Balansräkning	7
3.2.3.	Kassaflödesanalys	8
3.2.4.	Tilläggsupplysningar	8
3.2.5.	Intern kontroll.....	9

1. Sammanfattning

Granskningen, som sker utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv, ska besvara följande revisionsfrågor:

- Lämnar årsredovisningen upplysning om verksamhetens utfall, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen? Med verksamhetens utfall avses utfallet i förhållande till fastställda mål och ekonomiska ramar.
- Är räkenskaperna i allt väsentligt rättvisande? Med rättvisande avses följsamhet mot lag, rekommendationer och god redovisningssed.
- Har balanskravet uppfyllts och hanteras eventuella underskott i enlighet med balanskravets regler?
- Är årsredovisningens resultat förenligt med de mål direktionen beslutat avseende god ekonomisk hushållning?

Efter genomförd granskning bedömer vi att årsredovisningen i allt väsentligt redogör för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen.

Vidare bedömer vi att årsredovisningen i allt väsentligt uppfyller kraven på rättvisande räkenskaper samt är upprättad enligt KRL och god redovisningssed.

Vi instämmer i förbundets bedömning av att balanskravet för 2013 har uppfyllts. Årets resultat är -6 878 tkr, men efter att hänsyn tas till realisationsvinster (-694 tkr) och återföring av effekten av ändrad RIPS-ränta (+13 497 tkr) blir det justerade resultatet vid avstämning mot balanskravet 5 925 tkr. Formellt ställningstagande kring avsättning till resultatutjämningsreserv (RUR) sker i samband med direktionens behandling av årsredovisningen.

Balanskravet är kommenterat under en särskild rubrik i förvaltningsberättelsen och i not till resultaträkningen. Vidare kan vi konstatera att inga tidigare års negativa resultat finns att reglera.

Vi bedömer att resultatet i årsredovisningen sammantaget är förenligt med förbundets finansiella och verksamhetsmässiga mål kring god ekonomisk hushållning, vilket innebär en ekonomi i balans samt att förbundet under året aktivt arbetat med samtliga mål, i form av effektmål i handlingsprogrammet och delmål i verksamhetsplanen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I den kommunala redovisningslagen (KRL) regleras externredovisningen för kommuner och landsting. I lagen finns bestämmelser om årsredovisningen. Vidare regleras den kommunala redovisningen av uttalanden från Rådet för kommunal redovisning (RKR) och i tillämpliga delar av Redovisningsrådet och Bokföringsnämndens normering.

Revisionsobjekt är förbundsdirektionen som enligt kommunallagen (KL) är ansvarig för årsredovisningens upprättande och godkännande.

2.2. Revisionsfråga och metod

Revisorerna har bland annat till uppgift att pröva om räkenskaperna är rättvisande. Inom ramen för denna uppgift bedöms om årsredovisningen är upprättad i enlighet med lag om kommunal redovisning (kap 3 – 8). Vidare ska revisorerna enligt kommunallagen (9:9 a) avge en skriftlig bedömning av om resultatet enligt årsredovisningen är förenligt med de mål för god ekonomisk hushållning som fastställts. Bedömningen ska biläggas årsbokslutet. Detta sker inom ramen för upprättandet av revisionsberättelsen.

Granskningen, som sker utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv, ska besvara följande revisionsfrågor:

- Lämnar årsredovisningen upplysning om verksamhetens utfall, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen? Med verksamhetens utfall avses utfallet i förhållande till fastställda mål och ekonomiska ramar.
- Är årsredovisningens resultat förenligt med de mål direktionen beslutat avseende god ekonomisk hushållning?
- Har balanskravet uppfyllts och hanteras eventuella underskott i enlighet med balanskravets regler?
- Är räkenskaperna i allt väsentligt rättvisande? Med rättvisande avses följsamhet mot lag, rekommendationer och god redovisningssed.

Granskningen av årsredovisningen omfattar:

- Förvaltningsberättelse (inkl drift- och investeringsredovisning)
- Resultaträkning
- Balansräkning
- Kassaflödesanalys

Bilagor och specifikationer till årsredovisningens olika delar har vidare granskats.

Vi har även bedömt förbundets ekonomiska ställning och utveckling, efterlevnaden av balanskravet och om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål för god ekonomisk hushållning som direktionen beslutat om.

Granskningen har utförts enligt god revisionsse¹ inom kommuner och landsting. Det innebär att granskningen planerats och genomförts ur ett väsentlighets- och riskperspektiv för att i rimlig grad kunna bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild. Med rättvisande bild menas att årsredovisningen inte innehåller fel som påverkar resultat och ställning eller tilläggsupplysningar på ett sätt som kan leda till ett felaktigt beslutsfattande. Granskningen omfattar därför att bedöma ett urval av underlagen för den information som ingår i årsredovisningen. Då vår granskning därför inte varit fullständig utesluter den inte att andra än här framförda felaktigheter kan förekomma.

Granskningen introduceras genom kontakter och samplanering med förbundets ekonomifunktion. Granskningen genomförs med kontrollmålsmetodik enligt det granskningsprogram för granskning av årsredovisning som PwC Kommunal sektor använder. Granskningen sker genom intervjuer, dokumentgranskning, granskning av räkenskapsmaterial och i förekommande fall registeranalys.

¹ Utgångspunkten för detta är bland annat SKYREV:s utkast "Vägledning för redovisningsrevision i kommuner och landsting". Vägledningen baseras på ISA (International Standards on Auditing) och implementeringen sker succesivt.

3. Granskningsresultat

Granskningsresultatet redovisas utifrån följande delavsnitt:

- Verksamhetens utfall, finansiering och ekonomisk ställning
- Rättvisande räkenskaper

3.1. Verksamhetens utfall, finansiering och ekonomiska ställning

3.1.1. Förvaltningsberättelse

3.1.1.1. Översikt över utvecklingen av verksamheten

Vi har granskat att förvaltningsberättelsen lämnar tillräckliga uppgifter om:

- Obligatorisk information i enlighet med KRL och RKR:s rekommendationer
- Sådana förhållanden, som inte ska redovisas i balansräkning eller resultaträkning, men som är viktiga för bedömning av ekonomin
- Händelser av väsentlig betydelse som har inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut
- Förväntad utveckling
- Väsentliga personalförhållanden, bl a den obligatoriska redovisningen av sjukfrånvaron
- Annat av betydelse för styrning och uppföljning

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att förvaltningsberättelsens översikt och upplysningar i allt väsentligt överensstämmer med kraven i KRL.

Analys och rättvisande bedömning av ekonomi och ställning (inkl obligatorisk information enligt KRL och RKR:s rekommendationer).

Analysen av årets resultat och den ekonomiska ställningen bedöms ge en rättvisande bild. Förutom de uppgifter som redovisas i balans- och resultaträkning, finns kompletterande uppgifter som är viktiga för bedömning av förbundets ekonomi och ställning. Detta bl a i form av finansiella nyckeltal, såsom kassalikviditet och soliditet. Vidare finns information i förvaltningsberättelsen om pensionsmedelsförvaltningen samt en beskrivning av tillämpade redovisningsprinciper.

Händelser av väsentlig betydelse. I förvaltningsberättelsen finns en redovisning av viktiga händelser under året. Utifrån den kunskap vi har om förbundets verksamhet, via direktionsprotokoll m m, bedöms väsentliga händelser under året kommenterade i förvaltningsberättelsen.

Förväntad utveckling (framtidsperspektivet). Av förvaltningsberättelsen framgår den förväntade utvecklingen inom olika områden, bl a under beskrivning i avsnittet att utmana är att utvecklas.

Väsentliga personalförhållanden. Den personalekonomiska redovisningen innehåller uppgifter om väsentliga personalförhållanden, bl a i form av personalsammansättning och -försörjning, friskvård, kompetensutveckling, arbetsmiljö och personalkostnader. Statistik över sjukfrånvaron redovisas vidare i enlighet med reglerna i KRL.

Andra förhållanden som har betydelse för styrning och uppföljning av kommunalförbundets verksamhet. Detta område avser information och analys rörande prestationer, kvalitet och mål. Information om mål och måluppfyllelse redovisas i förvaltningsberättelsen, utifrån fastställda etappmål i handlingsprogram och delmål i verksamhetsplan.

3.1.1.2. Investeringsredovisning

Vi har granskat att:

- Investeringsredovisningen visar kommunalförbundets totala investeringsverksamhet
- Beloppen i investeringsredovisningen överensstämmer med årets bokföring
- Posterna i investeringsredovisningen är överförda till balansräkningen och kassaflödesanalysen
- Jämförelse med tidigare år görs
- Avvikelser i förhållande till budget och investeringskalkyler har analyserats och kommenterats

Bedömning och iakttagelser

Investeringsredovisningen bedöms i allt väsentligt ge en rättvisande bild av årets investeringar.

Investeringsredovisningen är avstämd mot bokföringen. Redovisningen ger en samlad bild av förbundets totala investeringsverksamhet och objektsvis uppdelning sker.

Nettoinvesteringarna överensstämmer med motsvarande uppgifter i balansräkning och kassaflödesanalys.

I investeringsredovisningen görs jämförelser med tidigare år. Övergripande kommentarer till investeringsutfallet finns vidare i förvaltningsberättelsen.

Investeringarna redovisas direkt i balansräkningen, vilket innebär att kodning av kostnadsslag inte sker, vilket påverkar t ex statistikuttag². Ett alternativ är en renodlad investeringsredovisning.

² Eftersom det räkenskapsammandrag som kommunalförbund lämnar till SCB är betydligt mindre detaljerat än för en kommun har frågan om kodning på kostnadsslag mindre betydelse.

3.1.1.3. Driftredovisning

Vi har granskat att:

- Budgeterade och redovisade kostnader och intäkter redovisas i sammanfattning
- Redovisade intäkter och kostnader överförs riktigt från den systematiska bokföringen
- Jämförelse med tidigare år görs
- Driftredovisningen är analyserad i förhållande till ekonomi och fastställda mål samt överensstämmer med resultaträkningen

Bedömning och iakttagelser

Vi bedömer att driftredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av hur utfallet förhåller sig till direktionens fastställda budget.

Budgeterade och redovisade kostnader redovisas i sammandrag och har överförts riktigt från den systematiska bokföringen. Driftredovisningen överensstämmer vidare med resultaträkningen.

I driftredovisningen görs jämförelser med tidigare år. Övergripande kommentarer till utfallet på aggregerad nivå finns i förvaltningsberättelsen, vilket även gäller arbetet utifrån fastställda mål. Analysen av större avvikelser i driftredovisningen är ett utvecklingsområde.

3.1.2. Balanskrav

Vi har granskat att:

- Förbundets bedömning av om balanskravet har uppfyllts, dvs att det finns en balanskravsutredning i enlighet med KRL och KL
- Om det i förvaltningsberättelsen anges när och på vilket sätt man avser att göra den i KL föreskrivna reglering i de fall ett negativt resultat uppvisas
- Om det i förvaltningsberättelsen lämnas upplysning om hur tidigare års negativa resultat har reglerats
- Om det i förvaltningsberättelsen framgår skälen till att inte reglera ett negativt resultat, i de fall direktionen har beslutat att en sådan reglering inte ska ske

Bedömning och iakttagelser

Vi instämmer i förbundets bedömning av att balanskravet för 2013 har uppfyllts. Årets resultat är -6 878 tkr, men efter att hänsyn tas till realisationsvinster (-694 tkr) och återföring av effekten av ändrad RIPS-ränta (13 497 tkr) blir det justerade resultatet vid avstämning mot balanskravet 5 925 tkr. Formellt ställningstagande kring avsättning till resultatutjämningsreserv (RUR) sker i samband med direktionens behandling av årsredovisningen.

Balanskravet är kommenterat under en särskild rubrik i förvaltningsberättelsen och i not till resultaträkningen. Vidare kan vi konstatera att inga tidigare års negativa resultat finns att reglera.

Revisionsrapport

Upphandlings- verksamheten

Södertörns brandförsvarsförbund

November 2013

Jan Nilsson

Certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	2
2.	Inledning.....	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfrågor och metod.....	4
2.3.	Avgränsning och redovisning	4
3.	Extern och internt regelverk	5
3.1.	Externt regelverk.....	5
3.2.	Internt regelverk.....	6
3.2.1.	Upphandlingsreglemente	6
3.2.2.	PM över upphandlingsprocessen	6
3.2.3.	Delegationsordning	7
3.2.4.	Dokumenthanteringsplan	7
3.3.	Kommentarer	7
4.	Organisation, ansvarsfördelning och inköpsvolym	8
4.1.	Organisation och ansvarsfördelning	8
4.2.	Inköpsvolym	9
4.3.	Kommentarer	9
5.	Tillbyggnad av Lindvreten	10
5.1.	Beslut.....	10
5.2.	Upphandling.....	10
5.3.	Ekonomi inkl styrning och uppföljning	12
5.4.	Kommentarer	13
6.	Avslutande kommentarer.....	14

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av förbundets förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av förbundets upphandlingsverksamhet, utifrån nedanstående revisionsfrågor:

1. Är förbundets upphandlingsverksamhet ändamålsenlig utifrån organisation, ansvarsfördelning och internt regelverk?
2. Tillämpas externt och internt regelverk kring upphandling på ett tillfredsställande sätt inom förbundet?

Kopplat till verifieringen av fråga två har vi genomfört en fallstudie av utbyggnad av Lindvreten, för att följa upp om grundkriterierna är uppfyllda enligt LOU, samt om styrning och uppföljning av investeringsprojektet hittills skett på ett ändamålsenligt sätt.

Efter genomförd granskning bedömer vi att förbundets upphandlingsverksamhet i huvudsak är ändamålsenlig utifrån organisation och ansvarsfördelning. Det interna regelverket bedöms inte i alla delar vara ändamålsenligt, eftersom styrande och stödjande dokument är inaktuella i och med ändringar i upphandlingslagstiftningen samt nuvarande ansvarsfördelning inom området.

I dagsläget finns ingen samlad information kring upphandlingsverksamheten på förbundets intranät, vilket är en brist som även bedöms negativt kunna påverka avtalstroheten. Granskningen visar vidare att följsamheten kring reglerna att upprätta direktupphandlingsrapport inte är tillfredsställande.

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att upphandlingen av totalentreprenaden kring tillbyggnad Lindvreten genomförts utifrån huvudreglerna i upphandlingslagstiftningen. Företagen som genomfört förstudierna inför tillbyggnaden har direktupphandlats och vi kan konstatera att värdet för dessa upphandlingar understiger gränsen för direktupphandling.

Hifab AB som är ansvarig för projektledning m m har inte upphandlats av förbundet utan avropats genom ett ramavtal som Huddinge kommuns har via sitt fastighetsbolag Huge Bostäder AB. Bakgrunden till detta är att Lindvreten ursprungligen uppfördes av Huddinge kommuns fastighetsbolag och därefter såldes till förbundet. I den ursprungliga byggnationen av Lindvreten anlätades Hifab AB av fastighetsbolaget. Mot den bakgrunden bedömdes Hifab AB ha grundläggande kunskaper om den ursprungliga byggnaden, som även är säkerhetsklassad eftersom den innehåller en ledningscentral. Oaktat detta kan vi konstatera att det använda ramavtalet inte formellt omfattar förbundet, varför avrop av dessa tjänster kan ifrågasättas utifrån gällande regelverk inom upphandlingsområdet.

Leverantörer för arkitektjänster och de olika delprojekteringarna har direktupphandlats och vi kan konstatera att värdet för dessa upphandlingar understiger gränsen för direktupphandling i LOU.

Den ekonomiska styrningen och uppföljningen av investeringsprojektet bedöms hittills i stort vara tillräcklig, utifrån en genomgång av projektet utifrån frekvens i ekonomisk rapportering och uppföljning, betalningsplaner kontra faktisk fakturering samt hittillsvarande ändrings- och tilläggsarbeten.

Brister har dock konstaterats kring klassificering mellan investeringsutgifter och driftkostnader i tillbyggnadsprojektet, då endast 160 tkr bokförts som investeringsutgifter av totalt bokfört belopp under 2012 på 1 562 tkr. Resten har bokförts som driftkostnader. För 2013 har dock en rättvisande klassificering skett.

Den verksamhetsmässiga styrningen och uppföljningen, utifrån frekvens av byggmöten och rapportering som skett till direktionen om projektets fortskridande, bedöms tillräcklig.

Vi bedömer vidare att projektdokumentationen håller en tillfredsställande standard. Vid granskningstillfället var projektets grunddokumentation diarieförd på ett ändamålsenligt sätt. Övrig dokumentation, som har karaktären av arbetsmaterial, finns digitalt i det webbaserade systemet Pärmen. Efter att projektet har avslutats ska även denna dokumentation diarieföras.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Uppdatera upphandlingsreglementet och PM över upphandlingsverksamheten samt säkerställ att de reviderade dokumenten ånyo fastställs av direktionen respektive brandchefen.
- Säkerställ att information lämnas om förbundets upphandlingsverksamhet under en särskild rubrik på intranätet samt att länkar finns till uppdaterade styrande och stödjande dokument inom området, såsom SKL Kommentus¹ avtalsdatabas samt egna upphandlade ramavtal.
- Säkerställ att en rättvisande klassificering sker mellan investeringsutgifter och driftkostnader i investeringsprojekt.

Avslutningsvis vill vi påtala vikten av att Södertörns brandförsvarsförbund tillsammans med Brandkåren Attunda verkar för enhetliga styrande och stödjande dokument inom upphandlingsområdet, inkl arbetsformer. Detta inom ramen för den långtgående samverkan som numera finns mellan de båda förbunden.

¹ En inköpscentral i bolagsform som ägs av Sveriges kommuner och landsting (SKL).

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Upphandling av varor och tjänster sker i olika utsträckning inom i princip alla kommunala verksamheter och styrs av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen innebär i korthet att all offentlig upphandling lagregleras och får inte göras på ett sådant sätt att leverantörer särbehandlas, vare sig positivt eller negativt. Det är således viktigt med regler och riktlinjer för hur upphandling av varor och tjänster ska ske och att dessa efterlevs. Vidare är det viktigt att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning kring upphandling.

Mot ovanstående bakgrund har förbundets förtroendevalda revisorer uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av förbundets upphandlingsverksamhet.

2.2. Revisionsfrågor och metod

Revisionsfrågor

1. Är förbundets upphandlingsverksamhet ändamålsenlig utifrån organisation, ansvarsfördelning och internt regelverk?
2. Tillämpas externt och internt regelverk kring upphandling på ett tillfredsställande sätt inom förbundet?

Kopplat till verifieringen av fråga två har vi genomfört en fallstudie av tillbyggnad av Lindvreten, för att följa upp huruvida grundkriterierna är uppfyllda enligt LOU, samt om styrning och uppföljning av investeringsprojektet hittills skett på ett ändamålsenligt sätt. Utöver detta har ingen generell granskning skett kring avtalstroheten till gällande ramavtal.

Uppföljning har även skett av vidtagna åtgärder med anledning av tidigare granskning av upphandlingsverksamheten, som finns dokumenterad i en revisionsrapport daterad i oktober 2006.

Granskningsobjekt är förbundsdirektionen och använd granskningsmetod innebär en genomgång av relevant skriftlig dokumentation inkl ekonomisk redovisning. Vidare har intervjuer genomförts med verksamhetsansvariga.

2.3. Avgränsning och redovisning

Granskningen har avgränsats till följande delar:

- Externt och internt regelverk
- Organisation och ansvarsfördelning
- Tillbyggnad av Lindvreten

Under respektive avsnitt redovisas granskningsresultatet under rubriken kommentarer. Vidare finns ett avsnitt med avslutande kommentarer samt ett avsnitt med en sammanfattande bedömning och rekommendationer. Det sistnämnda avsnittet återfinns först i rapporten.

3. Extern och internt regelverk

3.1. Externt regelverk

Kommunens upphandlingar regleras i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Vidare finns ett antal förordningar inom området, vilka inte närmare berörs i detta delavsnitt.

Syftet med upphandlingsreglerna i LOU är att de upphandlande myndigheterna och enheterna² ska använda de offentliga medel som finansierar verksamheten på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Regelverket syftar också till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder en upphandlande myndighet eller enhet vidtar för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. De upphandlande myndigheterna har därmed att följa LOU vid all köp, hyra och leasing av varor och tjänster, med några undantag.

I november 2007 antogs två nya lagar som ersätter lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Den första är lagen (2007:1091) om offentlig upphandling den s k klassiska lagen eller LOU. Den andra är lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, den s k försörjningslagen eller LUF.

Utifrån lagstiftningen gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader, såsom:

- Principen om ickediskriminering
- Likabehandlingsprincipen
- Proportionalitetsprincipen
- Transparensprincipen
- Ömsesidighetsprincipen

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. Förfrågningsunderlaget ska, i enlighet med tidigare nämnda principer, innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att inte vissa leverantörer gynnas respektive missgynnas.

Skälen för samtliga beslut och vad som förekommit i övrigt under upphandlingsprocessen ska dokumenteras och förvaras i en upphandlingsakt, inklusive protokoll samt anteckningar som förts vid eventuella intervjuer med anbudsgivare. Den upp-

² I tidigare LOU användes begreppet upphandlande enhet. Begreppet kvarstår i försörjningslagen, men är utbytt mot upphandlande myndighet i den klassiska lagen. Med myndighet jämställs beslutande församlingar i kommuner och landsting och kommunala bolag m.m. enligt 2 kap 12 § LOU, samt sammanslutningar av en eller flera myndigheter, t ex kommunalförbund.

handlande myndigheten ska på eget initiativ lämna upplysningar om tilldelningsbeslut och skälet till val av leverantör.

Nämnas bör också att ett antal skärpningar i upphandlingslagarna trädde i kraft 2010-07-01. Exempelvis har en sanktionsavgift införts vid otillåten direktupphandling. Vidare har gränsen för lågt värde/direktupphandling läggs fast till 15 % av tröskelvärdena, vilket i nuläget motsvarar ca 285 tkr enligt LOU respektive ca 569 tkr enligt LUF.

3.2. Internt regelverk

Det samlade interna regelverket, som på olika sätt reglerar upphandlingsverksamheten i förbundet, utgörs av följande:

- Upphandlingsreglemente
- PM över upphandlingsprocessen
- Delegationsordning
- Dokumenthanteringsplan

3.2.1. Upphandlingsreglemente

Förbundsdirektionen fastställde 2004-07-17 ett upphandlingsreglemente, som innehåller följande delar:

- Lag om offentlig upphandling
- Ansvar för upphandling
- Etik
- Miljökrav
- Strategi
- Upphandlingsprocess
- Direktupphandling

Förbundet har som upphandlande enhet fastställt en övre gräns på två basbelopp för direktupphandling av varor och sex basbelopp för upphandling av tjänster³ i reglementet. Numera anges en generell gräns för direktupphandling i LOU (delavsnitt 3.1).

En speciell blankett ska, enligt upphandlingsreglementet, fyllas i vid direktupphandling, där anledningen till att direktupphandling valts ska dokumenteras.

3.2.2. PM över upphandlingsprocessen

Utifrån vår tidigare granskning av upphandlingsverksamheten 2006 har förbundet utarbetat ett PM inom området, vars syfte är att förtydliga hur gällande upphandlingsreglemente ska tillämpas. I dokumentet finns även ett flödesschema över hur upphandling ska ske.

³ Basbeloppet för 2013 är 44,5 tkr, vilket innebär en direktupphandlingsgräns för varor på 89 tkr och för tjänster 267,0 tkr. Dessa gränser är dock överspelade eftersom direktupphandlingsgränsen numera anges direkt i LOU.

PM:et har status av en riktlinje och är godkänd av brandchefen 2007-10-05.

3.2.3. Delegationsordning

Delegationsordning reviderades senast av direktionen 2012-02-03. Huvuddelen av besluten är delegerade till brandchefen, med rätt till vidaredelegation. Beslutad delegationsordning innehåller både en förteckning av direktionsbeslut, delegationsbeslut (krav på åiterrapportering) och verkställighet (ej krav på åiterrapportering).

Brandchefen har åiterrapporterat till direktionen hur vidaredelegationen har utnyttjats.

Upphandling ses som verkställighet inom fastställd drift- och investeringsbudget. Rätten att teckna upphandlings- och ramavtal följer firmateckningsrätten.

3.2.4. Dokumenthanteringsplan

En ny dokumenthanteringsplan fastställdes av direktionen 2013-05-31 och ersätter tidigare plan som ursprungligen fastställdes 2005-07-01, men har reviderats löpande och utifrån tidigare granskning av upphandlingsprocessen. I ursprunglig plan framgick att endast anbudsprotokoll och beslut vid upphandling "bör bevaras", vilket innebar oklara gallringsfrister kontra vilka som behöver bevaras efter en upphandling.

Nu gällande dokumenthanteringsplan har upphandlingsdokumentation delats upp följande ärendegrupper:

- Före upphandling
- Initiering av upphandlingsärende och framtagning av förfrågningsunderlag
- Vid urvalsupphandling, selektiv upphandling och förhandlad upphandling
- Anbudstiden
- Anbudsprövning och utvärdering
- Beslut och avtalstecknande

3.3. Kommentarer

Det interna regelverket för upphandling i förbundet bedöms inte i alla delar vara ändamålsenligt, eftersom styrande och stödjande dokument är inaktuella i och med ändringar i upphandlingslagstiftningen samt nuvarande ansvarsfördelning inom området.

- Uppdatera upphandlingsreglementet och PM över upphandlingsverksamheten samt säkerställ att de reviderade dokumenten ånyo fastställs av direktionen respektive brandchefen.

Granskningen visar att följsamheten kring reglerna att upprätta direktupphandlingsrapport inte är tillfredsställande. För att kunna avgöra när direkt-

upphandlingsrapport ska användas behöver förbundet lägga ut information på intranätet kring gällande ramavtal, digital direktupphandlingsblankett samt att exempelvis fastställa kontakt alltid ska ske med ekonomifunktionen innan inköp sker, t ex över en viss beloppsgräns. I dagsläget finns ingen samlad information kring upphandlingsverksamheten på förbundets intranät, vilket är en brist som även bedöms negativt kunna påverka avtalstroheten. Någon generell uppföljning av avtalstroheten har dock inte skett inom ramen för denna granskning.

- Säkerställ att information lämnas om förbundets upphandlingsverksamhet under en särskild rubrik på intranätet samt att länkar finns till uppdaterade styrande och stödjande dokument inom området, såsom SKL Kommentus avtalsdatabas samt egna upphandlade ramavtal.

Upphandling hanteras som verkställighet inom fastställd drift- och investeringsbudget samt givna budgetansvar och fastställd firmateckningsrätt, vilket får anses vara en rimlig hantering.

Förbundets dokumenthanteringsplan bedöms numera vara fullständig och håller en god standard, när det gäller vilken dokumentation som ska bevaras avseende en upphandling. Vidare kan vi konstatera att relevant dokumentation kring en upphandling i dagsläget diarieförs på ett enhetligt sätt, dvs via ett samlat diarienummer. Vid förra granskningen av upphandlingsverksamheten konstaterade vi att anbud, tilldelningsbeslut och avtal/beställning etc hade olika diarienummer och hanterades inte som ett gemensamt ärende, vilket bedömdes försvåra överblick och återsökbarhet.

Miljökrav bedöms beaktas i tillämpliga delar i upphandlingsverksamheten utifrån vad som regleras i upphandlingsreglemente och den miljöpolicy som fastställts av direktionen. Detta framgår av genomförd fallstudie och dess miljöprofil, som redovisas i avsnitt 5.

4. Organisation, ansvarsfördelning och inköpsvolym

4.1. Organisation och ansvarsfördelning

Förbundsdirektionen har det övergripande ansvaret för att gällande lagar, förordningar och upphandlingsreglemente följs. Enligt styrande och stödjande dokument administrerar ekonomifunktionen upphandling av ramavtal. I praktiken hanteras upphandlingsverksamheten av förbundets tekniske chef och ekonomichef samt administrativ chef i Brandkåren Attunda. Den senare i och med samverkan som numera sker mellan de två kommunalförbunden inom bland annat ekonomi, löner och administration. När det gäller upphandling samverkar förbunden när det gäller följande:

- Samordnade upphandlingar
- Annonsering av upphandlingar i systemet Wisma Opic
- Råd och stöd inom upphandlingsområdet

Ramavtal inom förbundet har historiskt tecknats via egen försorg eller med hjälp av medlemskommunerna (främst Huddinge kommun), Verva (f d Statskontoret), SKL Kommentus eller MSB (myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Enligt avtal med Huddinge kommun, daterat 1992-11-10, har förbundet möjlighet att köpa vissa konsulttjänster, när det gäller större upphandlingar från kommunens upphandlingsfunktion. Enligt uppgift används inte detta avtal längre, även om det formellt inte är uppsagt.

Förbundet är numera med i stort sätt alla samordnade upphandlingar som SKL Kommentus genomför och har därigenom i dagsläget tillgång till ett 60-tal ramavtal inom ett 40-tal varu- och tjänsteområden.

Förbundet har i vissa fall använt ramavtal som förhandlats fram av medlemskommunerna, främst Huddinge och Haninge (delavsnitt 5.2). Vidare har förbundet historiskt deltagit i vissa kommunövergripande upphandlingar som genomförts av de s k Södertörnskommunerna. Ramavtal via MSB används också för inköp av räddningsfordon, så kallade basbilar.

4.2. Inköpsvolym

Förbundet köpte varor och tjänster för ca 40,0 mnkr under 2012, vilket är ca 14 % av de totala verksamhetskostnaderna. Budgeterade investeringsutgifter för 2013 uppgår till 13,6 mnkr, exkl tillbyggnad av Lindvreten redovisas i avsnitt 5.

4.3. Kommentarer

Nuvarande organisation och ansvarsfördelning kring upphandling bedöms i stort vara ändamålsenlig, men den framgår inte av styrande och stödjande dokument inom upphandlingsområdet på grund av att dessa dokument inte är aktuella i alla delar.

5. Tillbyggnad av Lindvreten

5.1. Beslut

Brandchefen fick i uppdrag av direktionen 2006-10-13 att utreda lokalbehovet på Lindvreten. Resultatet redovisades för direktionen 2009-02-06 och beslut togs 2009-09-11 om att gå vidare med projektet.

En första förstudie togs fram av Tyrens Temaplan AB 2008-10-07. Efter genomfört markköp⁴, fastighetssammanslagning samt revidering av funktion och ytbehov togs en ny förstudie fram av Projektbyrån i Stockholm AB 2011-05-03.

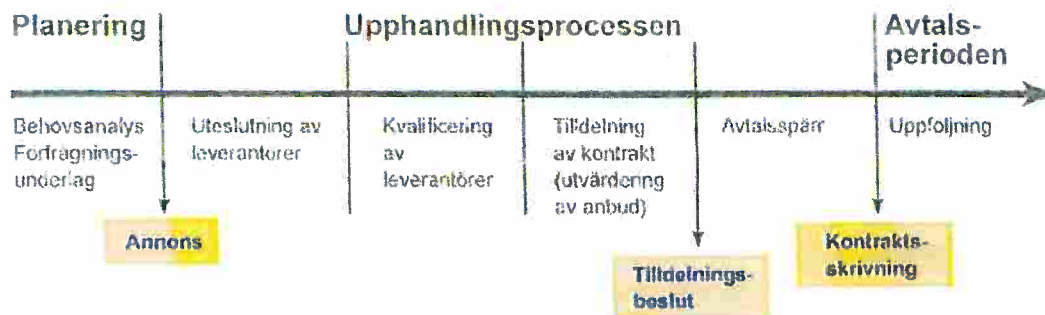
Direktionen beslutade 2011-09-09 att:

- Godkänna det reviderade förslaget för tillbyggnad av Lindvreten enligt förstudie 2011-05-03.
- Ge brandchefen i uppdrag att genomföra projektering och upphandling.

Bygglov för tillbyggnad av Lindvreten beslutades 2012-08-16 av Huddinge kommuns miljö- och samhällsbyggnadsförvaltning.

5.2. Upphandling

Upphandlingsprocessen kan åskådliggöras i nedanstående schematiska figur, som är hämtad från Konkurrensverkets skrift Upphandlingsreglerna – en introduktion.



Nedan beskrivs huvudstegen i upphandlingsprocessen kring tillbyggnad av Lindvreten.

Förstudierna i projektet som togs fram av Tyrens Temaplan AB 2008 och Projektbyrån i Stockholm AB 2011. Dessa företag har direktupphandlats.

För byggherrefunktion/projektledning m m anlitade förbundet Hifab AB, via ett ramavtal som Huddinge kommuns fastighetsbolag Hüge Bostäder AB har.

⁴ Marken för tillbyggnad av Lindvreten förvärvades av Huddinge kommun under 2010. Köpeskillingen uppgår till 4,0 mnkr.

Vidare har olika företag direktupphandlats för arkitekttjänster och olika delprojekteringar. Offerter finns för dessa arbeten.

I nedanstående sammanställning har vi följt upp vad respektive leverantör har fakturerat förbundet under 2011 till 2013 (t o m 15/11).

Leverantör (belopp i tkr exkl moms)	2011	2012 ⁵	2013	Totalt
Projektbyrå i Stockholm AB	169	0	0	169
Visby ark	21	208	1	230
VVS Design konsult AB	60	125	32	217
Sweco Infrastructure AB	0	266	0	266
Hifab AB	0	808	630	1 438
Peab Sverige AB	0	0	20 141	20 141
SundaHus i Linköping AB	0	0	48	48
JV byggprojekt i Tumba	73	0	0	73

Byggprojektet upphandlades som en totalentreprenad, genom förenklad upphandling under tröskelvärdena i LOU⁶. Upphandlingen har bland annat haft ett fokus på miljö och energieffektivisering via bergvärme, solpaneler på taket m m.

Förfrågningsunderlaget, som är upprättat enligt branschstandard AMA AF 07 och AFB 22, är daterat 2012-10-12. Annonsering skedde i Wisma Opic 2012-10-12 och sista anbudsdag var satt till 2012-11-09.

Anbuden öppnades 2012-11-13 och ett anbudsprotokoll upprättades som är underskrivet av förbundets ombud och tekniske chefen. Totalt inkom tre entreprenörer med anbud, enligt nedanstående:

- Peab Sverige AB 29 970 tkr
- Oljibe AB 42 750 tkr
- Regmaster AB 44 372 tkr

Efter anbudsutvärdering skedde utskick 2012-11-22 av tilldelningsbeslut tillsammans med anbudsutvärdering. Utvärdering har skett utifrån kriterierna i förfrågningsunderlaget i form av 70 % pris och 30 % erfarenhet och referenser.

Kontrakt skrevs sedan med Peab Sverige AB, 2012-12-18, som hade det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

I nedanstående sammanställning redovisas leverantör och deras uppdrag.

Leverantör	Uppdrag
Tyrens Temaplan AB	Förstudie 2008
Projektbyrå i Stockholm AB	Förstudie 2011
Visby ark	Arkitekt/ritningar

⁵ Under 2012 har även kostnader för bygglov på 155 tkr belastat projektet (Huddinge kommun).

⁶ Tröskelvärdet för byggentreprenader är ca 47 mnkr.

Leverantör	Uppdrag
Sweco Infrastructure AB	Mark-och gatuprojektering
Hifab AB	Byggledning/projektledning
Peab Sverige AB	Byggentreprenör
SundaHus i Linköping AB	Webbaserad miljödatabas
JV byggprojekt i Tumba	Energiutredning

5.3. Ekonomi inkl styrning och uppföljning

Nedan redovisas utfall för tillbyggnad av Lindvreten 2011 – 2013 (t o m 15/11), både sådant som bokförts som driftkostnad och som investeringsutgift.

Belopp i tkr	2011	2012	2013	Totalt
Utfall	323	1 562	20 852	22 737

Budgetbeloppet för tillbyggnad av Lindvreten har inte varit med i förbundets officiella budgetdokument, eftersom man inte velat gå ut med detta offentligt innan upphandling genomförts och projektet färdigställt. Direktionen har dock erhållit full information om budgeterade medel för projektet, både vid budgetbehandling och i samband med uppföljande rapportering.

En översiktlig genomgång av klassificering av investeringsutgifter och driftkostnader 2012 och 2013 har vidare skett.

Uppföljning av ekonomin redovisas årligen till direktionen utifrån utfall per feb, mar, juli, aug, sep och okt. Vidare har brandchef/teknisk chef muntlig informerat direktionen om tillbyggnad av Lindvreten vid fyra olika tillfällen under 2012 och hittills under 2013. Tillbyggnaden beräknas vara färdigställd till februari 2014.

Projektdokumentationen finns upplagt i ett digitalt system inom Tensign benämmt Pärmen, som är tillgängligt via webben. Översiktlig genomgång har skett av den digitala dokumentationen. Vi kan bland annat konstatera att 18 protokollförda byggmöten⁷ hittills har hållits samt att dokumentation finns kring ändrings- och tillägsarbeten (ÄTA-listor) samt betalningsplaner.

Vid granskningstillfället fanns följande diariefört på projektet:

- Uppdragsbekräftelse
- Annons
- Administrativa föreskrifter (förfrågningsunderlag)
- Notis om anbudstidens utgång
- Anbudsöppningsprotokoll inkl anbud och utvärdering
- Tilldelningsbeslut
- Beställning/avtal

⁷ Deltagare förbundets tekniske chef, extern projektledare, representanter för entreprenören m fl.

I och med att investeringsprojektet är pågående finns mycket av den löpande projektdokumentationen fortfarande digitalt i systemet som benämns pärmen. Tillbyggnaden av Lindvreten beräknas vara färdigställd i februari 2014.

5.4. Kommentarer

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att upphandlingen av totalentreprenaden kring tillbyggnad Lindvreten genomförts utifrån huvudreglerna i LOU kring affärsmässighet och konkurrens. Företagen som genomfört förstudierna inför tillbyggnaden har direktupphandlats och vi kan konstatera att värdet för dessa upphandlingar understiger gränsen för direktupphandling.

Hifab AB som är ansvarig för projektledning m m har inte upphandlats av förbundet utan avropats genom ett ramavtal som Huddinge kommuns har via sitt fastighetsbolag Hüge Bostäder AB. Bakgrunden till detta är att Lindvreten ursprungligen uppfördes av Huddinge kommuns fastighetsbolag och därefter såldes till förbundet. I den ursprungliga byggnationen av Lindvreten anlätades Hifab AB av fastighetsbolaget. Mot den bakgrunden bedömdes Hifab AB ha grundläggande kunskaper om den ursprungliga byggnaden, som även är säkerhetsklassad eftersom den innehåller en ledningscentral. Oaktat detta vi kan konstatera att det använda ramavtalet inte formellt omfattar förbundet, varför avrop av dessa tjänster kan ifrågasättas utifrån gällande regelverk inom upphandlingsområdet.

Leverantörer för arkitekttjänster och de olika delprojekteringarna har direktupphandlats och vi kan konstatera att värdet för dessa upphandlingar understiger gränsen för direktupphandling i LOU.

Den ekonomiska styrningen och uppföljningen av investeringsprojektet bedöms hittills i stort vara tillräcklig, utifrån en genomgång av projektet utifrån frekvens i ekonomisk rapportering och uppföljning, betalningsplaner kontra faktisk fakturering samt hittillsvarande ändrings- och tilläggsarbeten.

Brister har dock konstaterats kring klassificering mellan investeringsutgifter och driftkostnader i tillbyggnadsprojektet, då endast 160 tkr bokförts som investeringsutgifter av totalt bokfört belopp under 2012 på 1 562 tkr. Resten har bokförts som driftkostnader. För 2013 har dock en rättvisande klassificering skett.

- Säkerställ att en rättvisande klassificering sker mellan investeringsutgifter och driftkostnader i investeringsprojekt.

Den verksamhetsmässiga styrningen och uppföljningen, utifrån frekvens av byggmöten och rapportering som skett till direktionen om projektets fortskridande, bedöms tillräcklig.

Vi bedömer vidare att projektdokumentationen håller en tillfredsställande standard. Vid granskningstillfället var projektets grunddokumentation diarieförd på ett ändamålsenligt sätt. Övrig dokumentation, som har karaktären av arbetsmaterial, finns digitalt i det webbaserade systemet Pärmen. Efter att projektet har avslutats ska även denna dokumentation diarieföras.

6. Avslutande kommentarer

Svaret på revisionsrapporten om upphandlingsverksamheten behandlades av direktionen 2007-01-26, som beslutade att:

- Ge i uppdrag att upprätta ett PM för kvalitetssäkring av direktupphandlingsrapporter, upphandlingsdokumentation och diarieföring samt offerter och avtal senast 2007-06-30.
- I dokumenthanteringsplanen ändra alla gallringsfrister där det står "*bör bevaras*" till "*bevaras*".

Vår uppföljande granskning visar att direktionens beslut med anledning av tidigare revisionsrapport har verkställts och inom angiven tidsgräns.

2013-11-21

Jan Nilsson
Projektledare/uppdragsansvarig