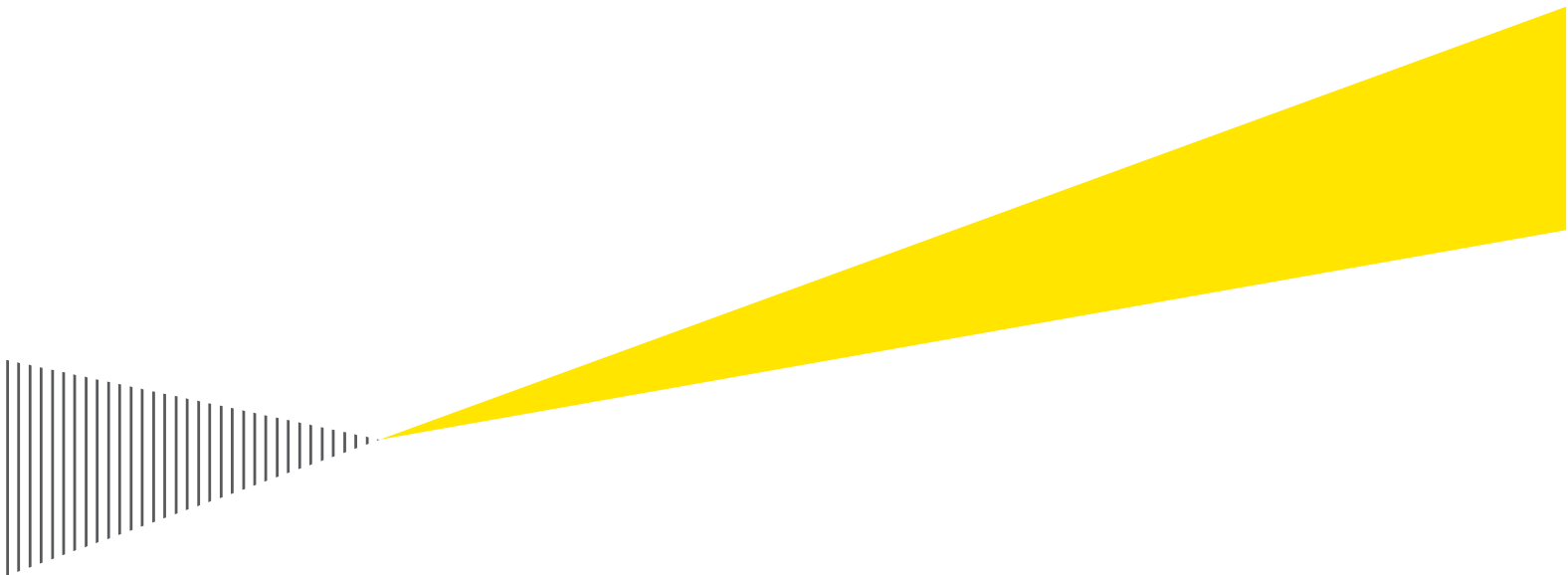


Bollebygds kommun

Genomlysning av ingånget avtal



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning.....	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och frågeställningar	2
1.3. Avgränsning.....	2
1.4. Metod.....	2
2. Ingånget avtal	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Beslut om att ingå avtal	3
2.3. Upphandling.....	3
2.4. Avtalstecknande	4
2.5. Bedömning.....	4
3. Sammanfattande svar på frågor och slutsats.....	6
3.1. Svar på ställda frågor	6
3.2. Slutsats.....	6

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Bollebygds kommun har ingått ett entreprenadavtal (2017-11-08) för att färdigställa ett HVB-hem. Avtalet har ingåtts av kommunstyrelsens ordförande (KSO) och kommunchef. Kommunstyrelsen har i januari 2018 beslutat att låta en extern part genomföra en genomlysning av huruvida avtalet ingåtts på korrekta grunder samt om rätten att underteckna avtalet var delegerat till KSO och kommunchef.

1.2. Syfte och frågeställningar

Genomlysningen syftar till utreda om entreprenadavtalet för att färdigställa HVB-hemmet ingåtts på korrekta grunder. I genomlysningen besvaras följande frågeställningar:

- ▶ Har upphandling skett i enlighet med gällande lagstiftning samt kommunens upphandlings- och inköspolicy?
- ▶ Har beslut om att ingå och underteckna avtal skett i enlighet med gällande reglementen och delegeringsordningar i kommunen?

1.3. Avgränsning

Genomlysningen avgränsas i enlighet med ställda frågor. Genomlysningen omfattar inte närmare juridisk genomgång av ingånget avtal. Genomlysningen omfattar heller inte processer och beslut som skett tidigare i ärendet eller juridiska processer som pågår i ärendet.

1.4. Metod

Genomlysningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie. Källförteckning framgår av bilaga 1.

2. Ingånget avtal

2.1. Bakgrund

Mot bakgrund av flyktingströmmen 2015 uppkom ett behov av boende för ensamkommande barn och ungdomar i Bollebygds kommun (kommunen). Kommunen beslutade om ett tillfälligt bygglov för att kunna uppföra tillfälliga moduler och valde att hyra dessa av en extern aktör. Länsstyrelsen beslutade om inhibition i ärendet vilket föranledde att kommunen inte kunde fortsätta med uppförandet av modulerna. Kommunen överklagade ärendet och modulerna förvarades enligt de intervjuade i ett av kommunens förråd. Kommunen vann processen för överklagan, men när modulerna skulle uppföras hade dessa blivit fuktskadade. Kommunen kom inte överens med anlita leverantör om hur detta skulle hanteras och valde att avbryta samarbetet. Kommunen köpte loss modulerna för 10 mnkr, efter beslut om reviderad investeringsbudget i KF 2017-02-09.

2.2. Beslut om att ingå avtal

ALU-FORMA (nedan kallat byggföretaget) anlätades för att sätta upp modulerna, eftersom de varit underleverantör till den tidigare anlitate leverantören. Frågan om att ingå avtal med byggföretaget diskuterades vid ett av kommunstyrelsens arbetsutskotts (KSAU) sammanträden och KSAU bedömde att kommunen inte hade något annat alternativ, enligt intervjuad KSO och kommunchef. Detta framgår dock inte av protokoll och det finns således inget formellt beslut i ärendet eller notering om att ärendet diskuterats.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar enligt reglemente för drift, underhåll och förvaltning av kommunens fasta egendom samt för förhyrning av verksamhetslokaler. Vidare framgår av reglementet att "nämnden genomför ny-, om- och tillbyggnad på kommunens fastigheter inom av kommunfullmäktige beslutade ramar". Kommunstyrelsen har i sin tur ansvar för att leda och samordna kommunens verksamhetsplanering, ekonomiska planering och fysiska planering. I sammanhanget kan också nämnas att bildnings- och omsorgsnämnden enligt reglemente har ansvar för mottagande av nyanlända. Enligt både intervjuad KSO och kommunchef borde ärendet hanterats i samhällsbyggnadsnämnden. Orsaken till att det kom att behandlas i KSAU var att frågan ansågs vara akut och av kommunövergripande karaktär enligt de intervjuade.

2.3. Upphandling

Beslutet om att ingå avtal med byggföretaget föregicks inte av en upphandling och är således direktupphandlat. Värdet av avtalet är 5 562 400 kronor och överstiger gränserna för direktupphandling 2017¹ enligt LOU.

¹ 534 890 kr.

Kommunen har en antagen upphandlings- och inköspolicy där det bland annat framgår att upphandlingar ska genomföras i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vid beslut om direktupphandling ska kommunstyrelsens riktlinjer vid direktupphandling för Bollebygds kommun följas. Riktlinjerna för direktupphandling är tillämpliga under vissa förutsättningar, till exempel att det saknas ramavtal och värdet är under gränsen för direktupphandling.

En avvikelserapport finns upprättat av KSO 2017-10-17 med anledning av direktupphandlingen. Av avvikelserapporten framgår bland annat motivering till att ingå avtal utan föregående annonsering. Enligt avvikelserapporten är inköpande förvaltning samhällsbyggnadsförvaltningen. Inköpet bedöms inte som godkänt av kommunens upphandlingsansvarig.

2.4. Avtalstecknande

Från kommunens sida är avtalet med byggföretaget undertecknat av KSO och kommunchef. Kommunens delegeringsordningar styr vem som har rätt att ingå och underteckna avtal i kommunen.

Enligt gällande delegeringsordning för kommunstyrelsen har kommunchef rätt att fatta tilldelningsbeslut och underteckna avtal vid upphandling av entreprenader i de fall anbudssumman inte överstiger 20 prisbasbelopp, det vill säga 896 000 kr år 2017. Enligt samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning har förvaltningschef rätt att fatta tilldelningsbeslut och underteckna avtal vid upphandling av entreprenader i de fall anbudssumman inte överstiger 15 prisbasbelopp, det vill säga 672 000 kr år 2017. Båda delegeringarna förutsätter att det är inom styrelsens/nämndens verksamhetsområde och befintlig budget.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ska avtal på kommunstyrelsens vägnar undertecknas av kommunstyrelsens ordförande, eller vid dennes förfall av vice ordförande, med kontrastsignation av kommunchef.

Ärendet om att ingå avtalet med byggföretaget är inte anmält till kommunstyrelsen som ett delegationsbeslut.

2.5. Bedömning

Enligt vår bedömning har avtalet med byggföretaget inte ingåtts i enlighet med gällande reglemente och delegationsordningar i kommunen samt kommunallagen. Detta eftersom samhällsbyggnadsnämnden, och inte kommunstyrelsen, ansvarar för byggnationer i kommunen enligt reglementen.

En förutsättning för delegation av ett beslut är att det ligger inom berörd styrelse/nämnds ansvarsområde. I detta fall har beslutet enligt uppgift behandlats av KSAU. Även om beslut om att ingå avtal med byggföretaget hade tillhört kommunstyrelsens ansvarsområde hade

det enligt vår mening ändå inte varit förenlighet med gällande delegationsordning att KSAU fattar denna typ av beslut.

I sammanhanget kan dock nämnas att ansvaret för mottagandet av nyanlända i kommunen är delat mellan flera nämnder och kommunstyrelsen. Utifrån EYs erfarenheter avseende organisation av detta och av lokalförsörjningsprocesser i andra kommuner är det viktigt att ha en tydlig och dokumenterad process för vem som ska göra vad och hur ansvaret är fördelat. I utredningen har inte ingått att belysa hur detta ansvar är organiserat i kommunen, men att detta ärende enligt uppgift behandlats muntligt i KSAU kan enligt vår mening tyda på en risk för otydlighet avseende roller och ansvar.

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente kan enligt vår bedömning tydliggöras så att det tydligare framgår att nämnden ansvarar för ny-, om- och tillbyggnad av kommunens fastigheter, det vill säga inte "på". Nuvarande skrivelse kan enligt vår mening misstolkas.

Upphandling av byggföretaget har inte skett i enlighet med LOU. Beloppet för avtalet överskrider gränsen för direktupphandling och är enligt vår bedömning att betrakta som en otillåten direktupphandling.

3. Sammanfattande svar på frågor och slutsats

3.1. Svar på ställda frågor

Frågeställning	Bedömning
<ul style="list-style-type: none">▶ Har upphandling skett i enlighet med gällande lagstiftning samt kommunens upphandlings- och inköspolicy?	Nej. Beloppet för avtalet överskrider gränsen för direktupphandling och är enligt vår bedömning att betrakta som en otillåten direktupphandling enligt LOU. Enligt kommunens upphandlings- och inköspolicy ska upphandlingar genomföras enligt LOU.
<ul style="list-style-type: none">▶ Har beslut om att ingå och underteckna avtal skett i enlighet med gällande reglementen och delegeringsordningar i kommunen?	Nej. Ansvaret för byggnationer i kommunen ligger under samhällsbyggnadsnämnden och inte kommunstyrelsen, enligt nämndens och styrelsens reglementen. Ingående av avtal har inte skett enligt gällande delegationsordningar.

3.2. Slutsats

Vår sammanfattande slutsats utifrån genomlysningens syfte att entreprenadavtalet för att färdigställa HVB-hemmet inte ingåtts i enlighet med gällande lagstiftning, reglemente och delegationsordningen i kommunen.

Göteborg den 25 maj 2018

Mikaela Bengtsson
Senior konsult
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Christoffer Henriksson
Konsult

Hans Gavin
Kvalitetssäkrare
Certifierad kommunal yrkesrevisor
och auktoriserad revisor

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunchef

Dokumentförteckning:

- ▶ Avtal Bollebygds kommun och ALU-Forma
- ▶ Avvikelse rapport vid ej genomförd konkurrensutsättning (dnr: SBN 2016/513)
- ▶ Kommunstyrelsens delegeringsföreskrifter och delegeringsordning
- ▶ Protokoll kommunfullmäktige, 2017-02-09, § 8
- ▶ Reglemente för bildnings- och omsorgsnämnden
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Riktlinjer vid direktupphandling
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens delegeringsföreskrifter och delegeringsordning
- ▶ Upphandlings- och inköspolicy