



Granskning: upphandling av byggentreprenader

November 2019

Granskning av upphandling av byggentreprenader

Diarienummer: 0212/19

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Peter Håkansson, Stefan Elmgren-Warberg, Terez

Lindbom, Magnus Gréen

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehållsförteckning

Inledning och läsanvisning	4
<i>Läsanvisning</i>	4
Sammanfattning	5
Bakgrund	6
Granskningens utgångspunkter	9
<i>Revisionskriterier</i>	10
<i>Metod och avgränsningar</i>	10
Iakttagelser och bedömningar	12
<i>Bolagens arbete med entreprenadupphandlingar</i>	12
<i>Bolagens hantering av ändrings- och tilläggsarbeten</i>	25
<i>Bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet</i>	32
Sammanfattande bedömning	40
Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	43
Språkbruk och revisionstermer	44

Inledning och läsanvisning

Stadsrevisionens rapport Granskning av upphandling av byggtreprenader blev klar den 26 november 2019. Till rapporten finns ett rapportsammandrag.

Rapporten syftar till att bedöma om styrelserna har ändamålsenliga rutiner för upphandling av byggtreprenader.

Läsanvisning

Vi inleder med en sammanfattning av vad vi har granskat och vad vi har kommit fram till. Därefter beskriver vi utgångspunkterna för granskningen.

På sidorna 12–39 följer revisorernas iakttagelser och bedömningar. Vi har delat in redovisningen i tre avsnitt. Varje avsnitt beskriver granskningens iakttagelser och avslutas med våra bedömningar. Vår sammanfattande bedömning finns på sidorna 40–42.

Rapporten, med diarienummer 0212/19, och rapportsammandraget finns tillgängliga på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat upphandling av byggentreprenader. Granskningen omfattar Bostads AB Poseidon, Familjebostäder i Göteborg AB, Framtiden Byggutveckling AB, Göteborgs stads bostadsaktiebolag och Higab AB.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bolagen har ändamålsenliga rutiner för upphandling av byggentreprenader. Med ändamålsenliga rutiner avser vi rutiner som överensstämmer med bland annat lagen om offentlig upphandling, LOU, stadens riktlinjer och de allmänna bestämmelserna för byggnadsentreprenader.

För att besvara syftet uppmärksammar granskningen tre områden: bolagens rutiner för upphandling av byggentreprenader, bolagens rutiner för att hantera ändrings- och tilläggsarbeten – även kallade ÄTA-arbeten – och bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet.

Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen bedömer att bolagen bör stärka sina rutiner för upphandling av byggentreprenader och för hantering av ÄTA-arbeten. Vi anser också att bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet kan utvecklas.

Stadsrevisionen bedömer att bolagen har fungerande rutiner för att ta investeringsbeslut. Granskningen visar samtidigt att bolagen behöver utveckla den styrande dokumentationen på området, bland annat behöver bolagen i Framtidenkoncernen besluta om egna investeringsanvisningar. Granskningen visar också att bolagen har använt rimliga kvalificeringskrav och utvärderingskriterier i de upphandlingar vi granskat, men att bolagens dokumentation av hur kvalificeringskraven har kontrollerats och av hur utvärdering av kvalitet har skett kan förbättras.

Stadsrevisionen bedömer att bolagen behöver utveckla rutinerna för att hantera ÄTA-arbeten. Vi bedömer således att bolagen på ett mer konsekvent sätt bör upprätta egna sammanställningar över den här typen av arbeten, att de bör vidta åtgärder för att följa upp vad som orsakar ÄTA-arbeten och att de bör följa upp kostnaderna för dessa arbeten i förhållande till upphandlingarnas kontraktsvärden.

Stadsrevisionen bedömer att bolagen i flera avseenden vidtar åtgärder för att främja konkurrens och affärsmässighet. Vi bedömer dock att bolagen i det fortsatta arbetet bör följa upp vilka upphandlings- och entreprenadformer som är mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva.

Stadsrevisionen lämnar två rekommendationer med anledning av granskningen (se sidan 41).

Bakgrund

Göteborg är inne i expansiv period och det pågår en rad projekt i stadens och andra aktörers regi. För att kunna göra plats åt 700 000 invånare till år 2035 krävs stora investeringar inom bland annat bostadsbyggande och kollektivtrafik, men också inom förskola, skola och äldreomsorg. Enligt stadens årsredovisning för 2018 ska 80 000 nya bostäder och arbetsplatser byggas under de kommande 20 åren.¹ Som en del i detta ska Förvaltnings AB Framtiden bygga 14 000 nya bostäder under tio år. År 2018 färdigställdes 341 nya bostäder i Framtidenkoncernen och under året var, enligt moderbolagets års- och hållbarhetsredovisning, 1900 bostäder i produktion. Utöver att koncernen har ett omfattande nybyggnationsuppdrag sker betydande renoveringar och förändringar av det befintliga fastighetsbeståndet. 80 procent av det befintliga beståndet är byggt under efterkrigstiden fram till miljonprogrammets slut och flera av fastigheterna är i behov av både upprustningar och energieffektiviseringar. Ett av koncernens fokusområden är varsam renovering, vilket innebär att renovering ska vara både långsiktig och ske med hållbarhet i åtanke. Koncernen har vidare som ambition att hålla nere kostnaderna för renoveringar så att hyresgästerna inte ska behöva lämna sina hem på grund av för höga hyreshöjningar.²

Förvaltnings AB Framtiden identifierar i årsredovisningen för 2018 flera utmaningar som på olika sätt påverkar nyproduktionsmålet och möjligheterna att på ett framgångsrikt sätt renovera befintliga fastigheter. Till dessa kan nämnas avsaknad av rådgivning över planprocessen, leverantörsbrist och otillräcklig konkurrens. Enligt branschorganisationen Sveriges Allmännyttas tidigare SABO, har kostnaderna för att bygga ökat med nästan 50 procent de senaste tre åren. Enligt organisationen beror kostnadsökningen inte på förändrade byggstandarder, regeländringar eller ökade markpriser, utan snarare på bristande konkurrens bland entreprenörerna. Detta har påverkat upphandlingarna av byggprojekt och i flera fall har de kommunala bostadsbolagen inte fått in några anbud.³ För Göteborgs Stads vidkommande påverkar ovanstående inte bara byggandet av bostäder, utan även underhåll och nybyggnation av verksamhetslokaler, kulturfastigheter och arenor som kan bli dyrare.

¹ Göteborgs Stads årsredovisning 2018, s. 7.

² Framtiden års- och hållbarhetsredovisning 2018, s. 16–19.

³ <https://www.hemhyra.se/nyheter/allmannyttans-byggkostnader-har-rusat-hojden/>

Stadsrevisionen uppmärksammar i föreliggande granskning tre områden som var för sig – och tillsammans – kan bidra till kostnadsökningar vid såväl nyproduktion som vid renoveringar och ombyggnationer:

- upphandlingen av entreprenör
- hanteringen av så kallade tilläggs- och ändringsarbeten och,
- verksamheternas arbete för att främja konkurrens och främja affärsmässighet.

*

Offentlig upphandling regleras i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen syftar bland annat till att främja ett effektivt användande av offentliga medel, att genom fri rörlighet undanröja hinder som begränsar konkurrens inom EU/ESS samt till att säkerställa att den leverantör som erbjuder den efterfrågade varan eller tjänsten till de mest förmånliga villkoren vinner upphandlingen. Lagen bygger på fem upphandlingsrättsliga grundprinciper. *Principen om icke-diskriminering* innebär att den upphandlade myndigheten inte får ställa krav i upphandlingen som enbart svenska leverantörer känner till eller kan leva upp till. Utifrån samma princip får lokala leverantörer inte gynnas. Enligt *principen om likabehandling* ska leverantörer i lika situationer behandlas lika. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information om upphandlingen och vilka krav som gäller i den. Med *principen om proportionalitet* avses att kraven, kriterierna och villkoren i upphandlingen måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Om det finns alternativ ska upphandlande myndigheten välja det som är minst belastande för leverantörerna. *Principen om ömsesidigt erkännande* innebär att intyg, certifikat och bevis som har utfärdats i ett EU- eller EES-land ska erkännas av övriga länder. Slutligen innebär *principen om öppenhet* – transparensprincipen – att den upphandlande myndigheten under hela upphandlingen ska agera på ett öppet sätt. Det upphandlingsrättsliga regelverket ska alltid ses och tolkas utifrån dessa fem upphandlingsrättsliga grundprinciper. Detta innebär exempelvis att förfrågningsunderlagen ska vara klart och tydligt formulerade, innehålla alla krav som ställs och ha information om hur upphandlingen kommer att genomföras. Vidare ska man av upphandlingsdokumentationen i efterhand kunna förstå hur och på vilka grunder inkomna anbud har utvärderats, hur leverantörer har kvalificerat sig och varför avtal har tecknats.⁴

⁴ Kristian Pedersen, (2013), *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*, tredje upplagan, Stockholm, Jure Förlag, s. 11–12. Se

När byggentreprenader upphandlas – och fullgörs – förekommer det risker av olika slag. För att kunna avgöra vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas vid upphandlingen måste den upphandlande myndigheten uppskatta värdet av kontraktet. Utöver att det beräknade kontraktsvärdet avgör vilket upphandlingsförfarande som tillämpas, så är det slutgiltiga kontraktsvärdet av betydelse för att kunna avgöra i vilken utsträckning kontraktet får ändras och om kompletterande beställningar får göras. LOU 17 kap. 8 – 17 §§ reglerar hur upphandlade kontrakt får ändras. Av särskilt intresse för denna granskning är 11 § som anger när en upphandlande myndighet får göra kompletterande beställningar från en leverantör utan att göra en ny upphandling. Där framgår att detta är tillåtet under följande förutsättningar:

1. Att ett byte av leverantör (för den kompletterande leveransen) inte kan ske av tekniska eller ekonomiska skäl och:
2. Att ett byte av leverantör (för den kompletterande leveransen) skulle medföra betydande olägenheter eller betydligt större omkostnader för den upphandlande myndigheten och:
3. Att eventuella värdeökningar (av kontraktet) till följd av kompletteringsbeställningen inte överstiger 50 procent av värdet på det ursprungliga kontraktet.

Skulle den upphandlande myndigheten inte iaktta dessa förutsättningar riskerar en kompletterande beställning att utgöra en otillåten direktupphandling. Följden av en otillåten direktupphandling kan bli att den upphandlande myndigheten tvingas betala såväl skadestånd som upphandlingsskadeavgift. Vidare kan en otillåten direktupphandling leda till att det ingångna kontraktet ogiltigförklaras och att genomförda prestationer återgår. Även om kompletterande beställningar inte leder till en otillåten direktupphandling kan de medföra att projektet/entreprenaden fördyras avsevärt. För att säkerställa god intern kontroll och en ändamålsenlig styrning av entreprenadprojekt är det därför centralt att kompletterande beställningar, eller vad som inom entreprenadrätten kallas ändrings- och tilläggsarbeten – ÄTA-arbeten – hanteras på ett korrekt sätt.

Utöver att byggprojekt fördyras på grund av felaktigt genomförda upphandlingar, eller att beställaren inte har hanterat ändrings- och tilläggsarbeten på ett korrekt sätt, kan de bli dyrare på grund av bristande konkurrens. Som framgår ovan har Sveriges Allmännyttas uppmärksammat att byggkostnaderna i Sverige har ökat mycket på kort tid. Det kan finnas fler anledningar till de höga kostnaderna. Enligt Konkurrensverket kan det ökande bostadsbyggandet, och de därmed

också <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/Principerna/>

ökade kostnaderna, delvis förklaras av en gynnsam konjunktur, stark efterfrågan, ett lågt ränteläge samt ett mer aktivt arbete från kommunerna vad gäller planläggning av mark.⁵

Bristande konkurrens kan i vissa fall vara osund konkurrens. I en annan aktuell undersökning uppmärksammar Konkurrensverket hur såväl företrädare från byggbranschen som offentliga upphandlare tror att det förekommer otillåtet agerande, såsom karteller, som snedvrider konkurrensen.⁶ Medan konkurrenslagstiftningen vänder sig till leverantörer kan upphandlande myndigheter agera på olika sätt för att främja konkurrens och affärsmässighet och ytterst motverka risken för att bli utsatt för oegentligheter. Det kan röra sig om att informera om kommande upphandlingar, om att vidta åtgärder för bredda marknaden och att attrahera nya leverantörer – inklusive utländska leverantörer – men också om att se över förfrågningsunderlag så att de inte gynnar större och/eller befintliga leverantörer.⁷

Granskningens utgångspunkter

Syftet med granskningen är att bedöma om de berörda bolagen har ändamålsenliga rutiner för upphandling av byggentreprenader.

Granskade bolag är Bostads AB Poseidon, Familjebostäder i Göteborg AB, Framtiden Byggutveckling AB, Göteborgs stads bostadsaktiebolag och Higab AB.

Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har bolagen säkerställt god följsamhet mot gällande lagar och regler för offentlig upphandling av byggentreprenader?
- Har bolagen säkerställt att ändrings- och tillägsarbeten hanteras på ett korrekt sätt?

⁵ Konkurrensverket, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – en uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapport 2018:7.

⁶ Bland de tillfrågade upphandlarna trodde tre av tio att det förekommer konkurrensbegränsande samarbeten mellan leverantörer. Det område där risken framhölls som störst var entreprenadupphandling. Vad gäller de tillfrågade företrädarna från byggbranschen trodde hela 49 procent att det fanns karteller i den egna branschen.
<http://www.konkurrensverket.se/nyheter/ny-undersokning-manga-tror-att-karteller-och-korruption-forekommer-i-byggbranschen/>

⁷ Se till exempel SABO:s rapport *Från noll till åtta procent* från april 2019, och *Ärlighet ska löna sig – så upptäcker och förebygger du anbudskarteller*, Konkurrensverket: Information från Konkurrensverket.

- Har bolagen vidtagit åtgärder för att främja konkurrens och affärsmässighet?

Med ändamålsenliga rutiner avser vi rutiner som överensstämmer med de lagar och föreskrifter som gäller för området, och som i övrigt säkerställer en god intern kontroll.

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som stadsrevisionen utgår ifrån vid analys och bedömningar. När vi redovisar våra iakttagelser i rapporten beskriver vi närmare vilka revisionskriterier som bedömningarna utgår ifrån. Nedan följer en uppräknig av de kriterier som kommer att tillämpas:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- upphandlingsförordningen (2016:1162)
- Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- Göteborgs Stads riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll
- De allmänna bestämmelserna för entreprenadkontrakt (AB 04) och totalentreprenadkontrakt (ABT 06)
- De granskade bolagens investeringsanvisningar och anvisningar för upphandling och inköp.

Metod och avgränsningar

Granskningen har genomförts genom olika metoder. Vi har intervjuat de personer som är inköps- och upphandlingsansvariga på bolagen, samt de som har ett särskilt ansvar för om-, ny- och tillbyggnation. Dessa intervjuer har syftat till att ge en övergripande bild av bolagens upphandlingsrutiner samt av hur bolagen hanterar så kallade ändrings- och tilläggsarbeten, det vill säga ÅTA-arbeten.

Vi har också gjort ett antal stickprov. Vi har granskat 25 entreprenadupphandlingar – fem per granskat bolag – för att kunna bedöma om bolagen har en god följsamhet mot utvalda delar av LOU. Denna del av granskningen har syftat till att fastställa om bolagen ställt proportionerliga kvalificeringskrav och om inkomna anbud har utvärderats utifrån de grunder som preciserats i förfrågningsunderlagen. Vi har även uppmärksammat om upphandlingarna har varit transparenta med avseende på hur och till vem kontrakt har tilldelats. De tekniska krav som har ställts i upphandlingarna har inte granskats. Vi har således inte granskat om entreprenaduppdraget har beskrivits på ett fackmannamässigt sätt. Det bör också nämnas att vi enbart har granskat bolagens egna upphandlingar av byggentreprenader. Vi har därmed inte granskat följsamheten mot stadens ramavtal för byggtjänster.

Vi har också gjort stickprov på ÄTA-arbeten. Vi har granskat om ett 15-tal ÄTA-arbeten per bolag har hanterats i enlighet med de allmänna bestämmelserna för utförande- och totalentreprenader.⁸ Vi tar här främst fasta på om entreprenörerna har underrättat bolagen och inhämtat deras godkännande innan ÄTA-arbeten påbörjats. Vi gör däremot ingen teknisk bedömning av om arbetena borde ses som ÄTA-arbeten, eller utgöra arbeten som den kontrakterade entreprenören enligt avtal har en skyldighet att göra utan särskild ersättning.

⁸ Som kommer framgå i avsnittet som berör ÄTA-arbeten sammanställs den här typen av arbeten lite olika på bolagen, varför det har varit svårt att erhålla helt jämförbara uppgifter från de granskade bolagen.

Iakttagelser och bedömningar

I det här kapitlet redovisar vi granskningens iakttagelser. Redovisningen är uppdelad i tre delar som vardera innehåller ett eller flera avsnitt. De tre delarna redogör för:

- bolagens rutiner för investeringar och entreprenadupphandlingar samt de iakttagelser som har gjorts i granskningen av enskilda upphandlingar
- bolagens rutiner för ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA-arbeten) samt de iakttagelser som har gjorts i granskningen av bolagets hantering av ÄTA-arbeten.
- bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet vid upphandling av byggentreprenader.

Varje avsnitt inleds med en beskrivning av det regelverk – de revisionskriterier – mot vilket de därpå kommande iakttagelserna bedöms. Varje avsnitt avslutas med en bedömning. Den bedömning som presenteras i det avslutande kapitlet är därmed mer sammanfattande och övergripande till sin karaktär. I den kommande framställningen redovisar vi inte samtliga iakttagelser, utan ger snarare exempel på de väsentliga iakttagelser som har gjorts.

Bolagens arbete med entreprenadupphandlingar

Det här avsnittet av rapporten redogör för tre områden. Inledningsvis redogör vi kort för hur investeringsprocessen ser ut i bolagen. Vi granskar således om bolagen har erforderliga styrdokument för investerings- och upphandlingsområdet, för att därefter kontrollera om de entreprenadupphandlingar som ingått i våra stickprov har beslutats på ett korrekt sätt.

De följande styckena redogör för merparten av iakttagelserna från vår stickprovsgranskning. Som framgår i den ovan nämnda avgränsningen fokuserar vi främst på om upphandlingarna har skett på ett transparent och tydligt sätt. Mot bakgrund av detta redovisar vi iakttagelser om de kvalificeringskrav som ställs på anbudsgivare är tydliga och i enlighet med gällande lagar och regler och om genomförda utvärderingar av inkomna anbud, och tilldelning av kontrakt, är tydliga och följer av de tilldelningskriterier som bolagen har beskrivit i förfrågningsunderlagen.

Förutsättningar och rutiner

Göteborgs Stad saknar policys och riktlinjer som i någon större detalj reglerar hur investeringar – såsom ny-, om- eller tillbyggnation – ska hanteras. Enligt stadens principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal ska bolagens investeringar dels följa bolagens ordinarie rutiner, såsom dessa fastställs i deras arbetsordningar, dels kommunstyrelsens anvisningar för området. Enligt uppgift från stadsledningskontoret avses med kommunstyrelsens anvisningar Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning. Ärenden som enligt kommunallagen är av principiell beskaffenhet ska enligt ovan nämnda principer föras till kommunfullmäktige för ställningstagande innan beslut.

Hur investeringar – till vilka upphandlingar av både nyproduktion och renoveringar/ombyggnation kan räknas – ska hanteras regleras också i bolagens egna anvisningar och ägardirektiv. Av Förvaltnings AB Framtidens ägardirektiv framgår att moderbolaget ”ansvarar för och beslutar om koncernens nyproduktion av bostäder i nära samverkan med de allmännyttiga bolagen”. Vad gäller Framtiden Byggutveckling framgår det av dess ägardirektiv att bolaget ”bygger på uppdrag av moderbolaget som ansvarar för och beslutar om koncernens nyproduktion i nära samverkan med de allmännyttiga dotterbolagen”. Denna ansvarsfördelning uttrycks också i ägardirektiven för de förvaltande bostadsbolagen.

Beslutsgången vid såväl nyproduktion som vid om- och tillbyggnation – de senare är områden som de förvaltande bolagen fortfarande ansvarar för – regleras i de koncerngemensamma projekt- och investeringsriktlinjerna. Enligt dessa ska projekt som omfattar mer än 15 miljoner kronor underställas AB Framtidens styrelse för beslut. Enligt de förvaltande bolagens attestregler får vd ta beslut om projekt upp till 10 miljoner och styrelsen om projekt på 10 till 15 miljoner. Av de koncerngemensamma riktlinjerna framgår också att dotterbolagen ska utarbeta anvisningar som ansluter till de koncerngemensamma riktlinjerna.

Vad gäller Higab framgår det av ägardirektivet att Higab ”ska yttra sig över ärenden från dotterbolag som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande. I beredningsansvaret ingår att anlägga ett koncernövergripande perspektiv och att vid behov begära kompletterande underlag från dotterbolag samt att utfärda gemensamma anvisningar för ärendets struktur och innehåll, exempelvis i samband med större investeringar.”

Hur investeringar och lokalanpassningar ska hanteras framgår delvis av en anvisning fastställd av företagsledningen år 2019 samt en överenskommelse mellan lokalförvaltningen, lokalsekretariatet och Higab från år 2013. Enligt anvisningen påverkas beslutsgången av att investeringar och lokalanpassningar framför allt uppkommer genom

behov hos kund. I vissa fall kan de initieras från Higabs sida, men det förekommer mer sällan. Av anvisningen beskrivs delar av bolagets interna beslutsprocess och även vissa krav på underlag för investeringar och lokalanpassningar, men i huvudsak beskriver den vilka metoder bolaget använder sig av för att finansiera olika typer av investeringar och lokalanpassningar.

Överenskommelsen reglerar i vissa delar hur investeringar och lokalanpassningar ska hanteras i lokaler som förhyrs av stadens nämnder och bolag. Enligt uppgift från bolaget pågår det en diskussion om att revidera överenskommelsen. Higab saknar koncerngemensamma investeringsriktlinjer, motsvarande sådana som Framtidenkoncernen tillämpar, och riktlinjer för större investeringar som dotterbolagen inhämtar kommunfullmäktiges ställningstagande för. Av Higabs styrelses arbetsordning framgår att beslut om investeringar som inte är fastställda av bolagets budget och som överstiger 10 miljoner ska beslutas av styrelsen. Av arbetsordningen framgår också att avtal som överstiger 10 miljoner men som följer av beslutad budget eller ett särskilt beslutat investeringsärende kan ingås av bolagets vd.

Medan de granskade bolagen är skyldiga att följa LOU finns det – med ett undantag – inga krav i lagen att de upprättar egna anvisningar för området. Enligt 19 kapitlet 17 § ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för användningen av direktupphandlingar. Vad gäller de krav Göteborgs Stad ställer anger riktlinjen för inköp och upphandling att varje nämnd och styrelse *bör* ta fram en anpassad inköpsanvisning för den egna verksamheten.

Viss styrande dokumentation saknas

Vi noterar att de granskade bolagen i Framtidenkoncernen inte möter kravet om att ha egna investeringsanvisningar som ansluter till den koncerngemensamma projekt- och investeringsriktlinjen. Framtiden Byggtveckling framhåller att bolaget enbart bygger på uppdrag av Förvaltnings AB Framtiden och bostadsbolagen och därmed inte har några egna investeringar. Bostadsbolagen saknar samtliga, i formell mening, anvisningar. Poseidon har ett bildspel som övergripande beskriver bolagets investeringsrutiner. Den är emellertid inte beslutad av bolagets vd och hänvisar inte till de koncerngemensamma riktlinjerna.

Granskningen visar att bolagen överlag möter kravet att de ska ha riktlinjer för direktupphandling och att de bör ha anvisningar för inköp- och upphandlingsområdet. Higab har en anvisning för inköp och upphandling, beslutad av styrelsen, samt en kompletterande instruktion, beslutad av företagsledningen. I den senare beskrivs under rubriken ”Direktupphandlingar” under vilka förutsättningar sådana *får* göras, men inte hur de *ska* göras.

För de granskade Framtidenbolagen noterar vi att de alla har styrande dokument för inköps- och upphandlingsområdet. Familjebostäder och

Framtiden Byggutveckling har skrivningar om direktupphandling i bolagens inköpsregler respektive upphandlingsrutiner. Vi noterar i sammanhanget att båda dessa – liksom Higabs anvisning och instruktion – är upprättade efter att nya LOU trädde i kraft den förste januari 2017. Bostadsbolaget har flera dokumenterade rutiner för upphandlingsområdet, däribland en rutin för direktupphandlingar och en för entreprenadupphandlingar. Poseidon har inga stödjande dokument som på ett generellt plan beskriver bolagets inköps- och upphandlingsrutiner, däremot har bolaget en anvisning för direktupphandling. Vad gäller Bostadsbolaget och Poseidons anvisningar för direktupphandlingar kan vi se att dessa, liksom vissa av Bostadsbolagets övriga styrande dokument för området, är beslutade innan nya LOU trädde i kraft.

Korrekta beslut om upphandlingarna

Vi har granskat om de 25 upphandlingar som utgör våra stickprov har beslutats i rätt ordning, det vill säga om det finns investeringsbeslut tagna av rätt instans i bolagen och/eller koncernen. I de projektkostnader som godkänns genom investeringsbesluten ingår utöver entreprenadkostnaderna regelmässigt också myndighetsavgifter, kostnader för projektering och byggledning och i förekommande fall kostnader för markköp.

Omfattningen på upphandlingarna varierade både inom och mellan bolagen. I Bostadsbolagets fall varierade utvärderingspriserna mellan 2,5 och 59,8 miljoner kronor. På Familjebostäder och Poseidon var motsvarande siffror 946 000 kronor och 66,7 miljoner kronor respektive 5,8 och 209,8 miljoner kronor. Vad gäller de granskade upphandlingarna på Poseidon var två av fem upphandlingar så kallade samverkans- eller partneringsprojekt. Vid dylika projekt utvärderas inte en fast anbudssumma. I den här typen av projekt, där entreprenören ersätts för sina kostnader löpande, utvärderas istället anbudsgivarnas entreprenörsarvoden, vilket kan sägas var det påslag på kostnader som de anger. Därtill utvärderas mer mjuka parametrar som leverantörernas projektorganisationer. Likaså på Higab var en av de granskade upphandlingarna ett så kallat partneringsprojekt. Vad gäller övriga fyra projekt så låg utvärderingspriserna mellan 1,5 och 12,1 miljoner. På Framtiden Byggutveckling varierade utvärderingspriserna mellan 42,9 och 234,5 miljoner kronor.

Det bör i sammanhanget nämnas att utvärderingspriserna som regel inte är desamma som kontraktssummorna. Genom att göra tillägg för fiktiva så kallade ÄTA-arbeten och/eller avdrag för hur projektgenomförande beskrivs – det senare gäller när grunden för utvärdering är *både* pris och kvalitet – kan utvärderingssumman var högre eller lägre än den anbudssumma som en leverantör presenterar. Det förekommer också att kontraktsvärdet är lägre än utvärderingssumman. Ett skäl till detta kan vara att värdet på eventuella optioner har utvärderats, men att det kontrakt som tecknats bara avser den första delen på ett projekt.

De investeringsbeslut för Framtiden Byggutveckling som vi har granskat har alla, i enlighet med investeringsriktlinjerna och ägardirektiven beslutats av moderbolaget, Förvaltnings AB Framtiden. Vad gäller de övriga Framtidenbolagen ser vi att investeringsbesluten har tagits på rätt nivå, det vill säga av dotterbolags- vd, styrelsen för dotterbolaget och vid investeringsbeslut som överskrider 15 miljoner också av moderbolagets styrelse. Liknande iakttagelser görs för Higab. Av de granskade upphandlingarna var tre av en sådan storlek att investeringsbesluten som föregick dem föll inom vd:s delegation och två av en sådan omfattning att de beslutades av bolagets styrelse. Vi noterar inga avvikelser härvidlag.

Kvalificering

Vid en upphandling får den upphandlande myndigheten ställa så kallade kvalificeringskrav i upphandlingsdokumenten/förfrågningsunderlagen. Dessa ska säkerställa att anbudsgivaren har tillräckliga resurser och kapacitet för att utföra det uppdrag som upphandlingen avser. Kraven måste ha anknytning till den vara eller tjänst som ska anskaffas och ska stå i proportion till denna.

Den upphandlande myndigheten får ställa krav på att en anbudsgivare är behörig att utöva yrkesverksamhet, på ekonomisk och finansiell ställning och på teknisk och yrkesmässig kapacitet. Vad gäller det första kravet innebär det att leverantören är registrerad i ett aktie-, handels-, eller föreningsregister i det land där leverantörens verksamhet är etablerad, eller att leverantören har ett erforderligt tillstånd eller är med i sådan organisation som krävs för att bedriva verksamhet i det land där leverantören är etablerad.⁹

Med ekonomisk och finansiell ställning avses att leverantören ska ha en minsta årsomsättning, en viss kvot mellan tillgångar och skulder, eller en lämplig ansvarsförsäkring. Kravet på årsomsättning innebär att den upphandlande myndigheten – om det inte finns särskilda skäl – inte får ställa ett omsättningskrav som är högre än två gånger det uppskattade värdet av upphandlingen. Om ett kontrakt ska tilldelas i delar gäller omsättningskravet för varje enskild del. Om en leverantör inte har den ekonomiska eller finansiella ställningen, eller nödvändig teknisk och yrkesmässig kapacitet, för ett visst kontrakt kan leverantören åberopa ett annat företags kapacitet och därigenom visa att den disponerar över de resurser som krävs för att uppnå kvalificeringskraven.¹⁰

⁹ LOU 14 kap. 1–2 §.

¹⁰ LOU 14 kap. 3–6 §.

Om en anbudsgivare inte möter de ställda kvalificeringskraven kan den upphandlande myndigheten förkasta dess anbud. Vidare ska en leverantör uteslutas från upphandlingen om den har ägnat sig åt vissa typer av brottslig verksamhet eller inte har betalat skatter och socialförsäkringsavgifter. Den upphandlande myndigheten får slutligen också utesluta en leverantör som misskött sin verksamhet eller uppdrag på olika sätt.¹¹

När den upphandlande myndigheten kontrollerar kvalificeringskraven kan den tillämpa så kallad begränsad kontroll. Detta innebär att myndigheten får utvärdera anbuden innan den kontrollerar leverantören. Detta möjliggör att myndigheten bara behöver kontrollera att den leverantör som har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet lever upp till kvalificeringskraven.¹²

Varierande kontroll och dokumentation av kvalificeringskrav

Granskningen visar att bolagen har ställt rimliga kvalificeringskrav som anknyter till tjänsten som upphandlats. Bolagen har ställt liknande krav i de granskade upphandlingarna, men det förekommer skillnader, bland annat med avseende på om och hur referensuppdrag poängsatts. Granskningen visar också att bolagens kontroller av kvalificeringskraven dokumenterats på olika sätt och i olika omfattning.

Enligt de administrativa föreskrifterna – i upphandlingsdokumenten/ förfrågningsunderlagen – kontrolleras regelmässigt att entreprenörerna är registrerade, att de har en viss kreditvärdighet och oftast också att de har en omsättning av en viss storlek. Därtill behöver de i regel styrka att de har tillräcklig teknisk kapacitet för att genomföra den typen av projekt som upphandlingen avser. Vad gäller Bostadsbolaget noterar vi att bolaget har ställt krav av ovanstående slag i de flesta granskade upphandlingar. Bolaget har för samtliga upphandlingar dokumenterade sammanställningar som visar att kvalificeringskraven har kontrollerats. Av dessa framgår att bolaget har tillämpat begränsad kontroll och kontrollerat att den vinnande anbudsgivaren lever upp till ställda kvalificeringskrav. Av sammanställningarna framgår också att bolaget har kontrollerat referenserna för den vinnande anbudsgivaren. Vi noterar att bolaget i en av de granskade upphandlingarna har ställt ett omsättningskrav som är mer än två gånger kontraktssumman. Enligt uppgift från bolaget beror detta på att det lägsta anbudet var lägre än vad bolaget hade kalkylerat med. Omsättningskravet hade satts till två gånger

¹¹ Se LOU 13 kap. 1–3 § för omständigheterna under vilka en leverantör kan uteslutas från en upphandling.

¹² LOU 4 kap. 12 & 19 kap. 20 §.

den kalkylerade summan. Vi gör liknande iakttagelser för Poseidon. I fyra av fem upphandlingar som vi har granskat finns det dokumentation över att bolaget har kontrollerat att den vinnande entreprenören lever upp till kvalificeringskraven. I det femte fallet framgår det av tilldelningsbeslutet att kontrollen har gjorts. Vi noterar i sammanhanget att bolaget ibland gör fullständiga eller delvisa kontroller av kvalificeringskraven även av de anbudsgivare som inte vinner upphandlingen. I två av de granskade upphandlingarna har bolaget använt sig av poängsättning vid referenstagning, vilket innebär att referenterna utifrån kriterier som anges i förfrågningsunderlaget ska poängsätta den entreprenör som lämnar det bästa anbudet. Systemet fungerar på ett sådant sätt att allt för låga poäng leder till ett förkastande av anbudet. De poäng som referenterna har lämnat i de aktuella upphandlingarna framgår av upphandlingsdokumentationen.

Medan Poseidon och Bostadsbolaget har liknande förfaranden vid kontroll och dokumentation av kvalificeringskrav, har Familjebostäder ett delvis annorlunda tillvägagångssätt. I samtliga granskade upphandlingar framgår det av tilldelningsbesluten att kvalificeringskraven har kontrollerats för vinnaren. Vi har däremot inte kunnat ta del av den typen av utvärderingsdokument som Bostadsbolaget och Poseidon använder sig av och som på ett överskådligt sätt visar att vinnaren och övriga anbudsgivare lever upp till kvalificeringskraven.

I fyra av de fem granskade upphandlingarna har bolaget krävt att anbudsgivarna ska inkomma med referenser och beskriva referensprojekt. Referensprojekten har emellertid inte använts för att kontrollera, och eventuellt förkasta, det vinnande anbudet, utan har snarare använts vid utvärderingen av anbud. Vi kan konstatera att dokumentationen av utvärderingen av anbud är ofullständig, men mot bakgrund av att referensprojekten används i utvärderings- snarare än kvalificeringssyfte kommer vi beskriva detta närmare i avsnittet som berör utvärdering och tilldelning.

Vad gäller Higab har bolaget som rutin att först bedöma hur väl samtliga anbudsgivare uppfyller kvalificeringskraven. De anbudsgivare som har inkommit med kompletta handlingar och lever upp till kvalificeringskraven går därefter vidare till en utvärdering av inkomna anbud. Att kvalificeringskraven kontrollerats framgår delvis av tilldelningsbesluten. För de upphandlingar vi har granskat finns det inga sammanställningar som beskriver hur väl vinnaren och/eller övriga anbudsgivare lever upp till kvalificeringskraven. I två av de granskade upphandlingarna framgår det av tilldelningsbesluten att samtliga anbudsgivare har kvalificerat sig för att gå vidare till utvärdering av anbud. I ett fall noterar vi att en av anbudsgivarna inte gick vidare till kvalificering och att ytterligare fyra inte gick vidare till anbudsutvärdering. Det framgår emellertid inte av tilldelningsbeslutet varför berörda anbudsgivare inte gick vidare till kvalificering och utvärdering. Vi noterar i ett fjärde fall att tilldelningsbeslutet enbart beskriver vem som vunnit.

I det fallet framgår inte om bolaget kontrollerat kvalificeringskraven för varken vinnaren, eller någon av de övriga sex anbudsgivarna.

Framtiden Byggutveckling använder sig av ett utvärderingsdokument för att bedöma inkomna anbud. Av detta framgår inte bara utvärderingen av anbudet, utan också kontrollen av kvalificeringskraven. Vi noterar att bolaget har använt dokumentet vid fyra av de fem upphandlingarna. I det femte fallet framgår det av tilldelningsbeslutet att anbudsgivaren uppfyller erforderliga kvalificeringskrav. I de fall där bolaget har använt utvärderingsdokumentet noterar vi några mindre avvikelser. I en av upphandlingarna har en av anbudsgivarna inte mött omsättningskravet och därmed inte kvalificerat sig. I den upphandlingsrapport som bolaget upprättat för upphandlingen ifråga framgår emellertid att samtliga anbudsgivare uppfyllde kraven på lämplighet.

Ett av de kvalificeringskrav som Framtiden Byggutveckling ställt i de granskade upphandlingarna är att anbudsgivarna ska styrka sin tekniska kapacitet genom referensprojekt. Av utvärderingsdokumentet kan vi se att bolaget inte kontrollerat referensprojekten på ett fullt ut konsekvent sätt. Medan vi inte kan se att det skulle ha påverkat utgången i upphandlingen noterar vi i ett fall att bolaget inte uttryckligen tagit ställning till om bifogade referensprojekt är tillfredsställande; följaktligen har bolaget inte heller kontrollerat referensprojekten. I en annan upphandling anger bolaget att referensprojektet för vinnaren är ok, men någon kontroll av projektet har enligt utvärderingen inte gjorts. I en av de granskade upphandlingarna valde bolaget att tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Av utvärderingsdokumentet för den anbudsgivare som vann upphandlingen framgår inte om något av kvalificeringskraven som ställdes har kontrollerats.

Utvärdering och tilldelning

Enligt LOU 16 kap. 1 § ska den upphandlande myndigheten tilldela kontrakt till den leverantör som har det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt ska avgöras utifrån någon av följande tre grunder:

- bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
- kostnad, eller
- pris.

Vilken utvärderingsgrund som ska tillämpas ska framgå av upphandlingsdokumenten och kontrakt ska tilldelas utifrån den utvärderingsgrund som bestäms i upphandlingsdokumenten. Vid utvärdering enligt det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet kan andra tilldelningskriterier än pris värderas. Exempelvis kan leverantörens projektorganisation bedömas. När så sker ska myndigheten bedöma anbudet utifrån kriterier som har anknytning till varan eller tjänsten som ska upphandlas. Vidare ska tilldelningskriterierna pris och kvalitet viktas inbördes. Hur denna viktning ska göras ska anges i

upphandlingsdokumenten. När tilldelning baseras på kostnad ska den upphandlande myndigheten utvärdera anbudets effekter i termer av kostnadseffektivitet, såsom kostnaderna under en livscykel för en vara, tjänst eller ett byggnadsverk.

När utvärderingen enbart baseras på pris är det leverantörens offererade pris som ska ligga till grund för tilldelningen. Här bör nämnas att det pris som utvärderas kan bestå av flera delar. Som kommer att framgå nedan är det vid entreprenadupphandlingar vanligt att utvärderingssumman består av anbudspriset och ett tillägg för fiktiva ÅTA-arbeten.

Om myndigheten får in ett anbud som förefaller onormalt lågt ska den begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Om leverantören inte kan förklara priset eller kostnaden ska myndigheten förkasta anbudet. Den upphandlande myndigheten får också förkasta anbud som enligt LOU 6 kap. 12 § inte är lämpliga, till exempel genom att vara för höga och inte rymmas inom ramen för myndighetens investeringsram. I ett sådant fall kan den upphandlande myndigheten inleda förhandlingar med anbudsgivarna – i syfte att förbättra deras anbud – utan att på nytt annonsera upphandlingen.

När den upphandlande myndigheten har prövat anbudet och beslutat vilken leverantör som ska tilldelas kontrakt ska anbudsgivarna meddelas skriftligt om beslutet i form av ett så kallat tilldelningsbeslut. Tilldelningsbeslutet, som ska lämnas så fort som möjligt, ska innehålla information om vald leverantör, varför denne valdes och för hur lång tid avtalsspärr för ingående av avtal gäller.

Vissa otydligheter vid utvärdering av kvalitet

De upphandlingar vi har granskat har haft utvärderingsgrunderna pris, samt pris och kvalitet, för att avgöra vilka anbud som har varit ekonomiskt mest fördelaktiga. Ingen av upphandlingarna har haft kostnad som utvärderingsgrund. Familjebostäder är det bolag som i högst utsträckning har använt sig av pris och kvalitet, i fyra av fem granskade upphandlingar har utvärderingsgrunden varit pris och kvalitet. Framtiden Byggutveckling och Bostadsbolaget har i två fall vardera använt sig av pris och kvalitet. Som tidigare nämnts har Higab och Poseidon använt sig av partneringsprojekt vilket kan ses som en variant av pris och kvalitet där man bedömer entreprenörens projektorganisation och arvode. Higab har använt sig av det i ett fall och Poseidon i två.

Två av de granskade upphandlingarna – på Poseidon och Framtiden Byggutveckling – har skett genom så kallat förhandlat förfarande utan föregående annonsering. I båda fallen har förhandlingarna föregåtts av annonserade upphandlingar i vilka de inkomna anbudet bedömdes vara för höga. I båda fallen har bolagen bjudit in de anbudsgivare som kvalificerade sig i de ursprungliga upphandlingarna till att förhandla.

I de fall bolagen har utgått ifrån pris är det genomgående tydligt på vilka grunder kontrakt har tilldelats. I de fall som bolagen har använt sig av pris och kvalitet har kvalitetsbedömningarna påverkat utvärderingspriserna på anbuden; antingen genom att det har skett avdrag från anbudssummorna och/eller att man gjort påslag. Utifrån de bedömningar av kvalitet som bolagen har gjort är det tydligt hur utvärderingspriserna har räknats fram. De otydligheter vi noterar berör i huvudsak hur bolagen har bedömt kvalitet och dokumenterat dessa bedömningar.

Som vi nämnde ovan använder sig Familjebostäder av referensprojekt vid utvärderingen av pris och kvalitet. I de fall vi har granskat har bolaget använt sig av två modeller för att räkna ut det mervärde som påverkar utvärderingspriset. I den ena modellen ska två referenter på en fyrgradig skala bedöma två referensprojekt som anbudsgivarna ska inkomma med. Referenterna ska ta ställning till entreprenörens leverans och samarbetsförmåga. Varje referent kan ge maximalt 16 poäng per projekt, anbudsgivarna kan således få totalt 32 poäng. De poäng som anbudsgivarna erhåller omvandlas sedan till ett mervärde som dras från anbudssumman. Vi har granskat två upphandlingar som har använt den här modellen. I båda fallen framgår det av tilldelningsbesluten hur stort avdrag på anbudssumman som referensprojekten har gett. Däremot har vi inte kunnat ta del av någon dokumentation som beskriver antalen poäng som vinnaren och övriga anbudsgivare fått, eller hur och på vilka grunder referenterna har tilldelat poäng. I de andra två fallen har Familjebostäder använt sig av en modell där referenterna poängsätter vissa kompetenser/nyckelpersoner i projekten. Varje poäng belönas därefter med ett värde som dras från anbudssumman. Av tilldelningsbesluten kan vi se att avdrag har gjorts från anbudssumman, men inte heller här har vi kunnat ta del av någon utvärderingsdokumentation som beskriver antalet poäng anbudsgivarna fick, eller på vilka grunder poängen gavs.

Vi gör liknande iakttagelser i de fall övriga bolag har använt sig av pris och kvalitet. Bostadsbolaget har i två fall bedömt anbudsgivarnas tidsplaner och beskrivningar av projektgenomförande. För varje poäng på en tiogradig skala görs ett avdrag med ett belopp som bestämts utifrån upphandlingens storlek. I de utvärderingsprotokoll som vi har tagit del av framgår det vilka poäng de olika anbudsgivarna har erhållit, vilka avdrag som har gjorts på anbuden samt vem som har inkommit med det mest fördelaktiga anbudet och därmed vunnit upphandlingen. Bolaget noterar kortfattat i utvärderingsprotokollen varför anbudsgivarna har erhållit de olika poängen, men bolaget har ingen ytterligare dokumentation som mer utförligt motiverar och förklarar poängsättningen.

Poseidon har i de två partneringsprojekten begärt beskrivningar av leverantörernas platsorganisationer och modeller för samarbete med beställaren. Dessa båda dimensioner kan ge 0, 10, 20 eller 30 poäng vardera, bedömningen sker således på en fyrgradig skala. De entreprenörsarvoden som anbudsgivarna anger, och konkurrerar med, kan ge upp till 40 poäng, totalt kan man få 100 poäng. Vi noterar att

förfrågningsunderlagen för upphandlingarna ifråga delvis beskriver vad som krävs för att få de olika poängen. För att exempelvis få 30 poäng för platsorganisation förmodas nyckelpersonerna i projekten ha kompetens och erfarenhet som med *mycket stor sannolikhet* bidrar till ett framgångsrikt genomförande. För 10 poäng räcker det med att personerna bedöms ha *möjlighet* att kunna bidra. Vilken typ av kompetens som bolaget värderar framgår inte av förfrågningsunderlagen. Av bolagets utvärderingsdokument framgår de antal poäng anbudsgivarna har fått för beskrivna platsorganisationer och samarbeten. Vi noterar emellertid att bolagets förklaringar till varför anbudsgivarna har erhållit utdelade poäng varierar i omfattning och tydlighet.

Liksom Poseidon har Higab använt sig av partnering i en av de granskade upphandlingarna. Av förfrågningsunderlaget framgår att följande, utöver entreprenörsarvodet, ska utvärderas: projektorganisation, genomförandebeskrivning och ekonomistyrning. Förfrågningsunderlaget beskriver förhållandevis detaljerat hur dessa tre ska bedömas och poängsättas. Vi har tagit del av en anbudsvärdering som beskriver vilka poäng anbudsgivarna har fått, men vi har inte kunnat ta del av någon dokumentation som beskriver hur bolaget har gjort bedömningen av anbudet och tilldelat poäng. I förfrågningsunderlaget står det vidare att intervjuer ingår som en del av prövningen av anbudet och att resultaten av intervjuerna ligger till grund för de poäng som anbudsgivarna kan få. Det går emellertid inte att utläsa av upphandlingsdokumentationen hur intervjuerna har poängsatts och/eller viktats mot de skriftliga anbudet.

Framtiden Byggutveckling har i två av de granskade upphandlingarna använt sig av pris och kvalitet. I den ena upphandlingen har bolaget bedömt kvalitet genom att utvärdera genomförandebeskrivningar, projektorganisationer samt muntliga presentationer. Medan samtliga anbudsgivares dokumenterade genomförandebeskrivningar och projektorganisationer har utvärderats, har enbart de tre anbudsgivare som därigenom erhöll de lägsta utvärderingspriserna gått vidare till muntlig presentation. De poäng som anbudsgivarna har fått för de olika delarna har översatts till avdrag – eller påslag om något eller några moment inte har godkänts – på anbudssumman. Utifrån de poäng som anbudsgivarna har fått är det tydligt hur bolaget har räknat ut utvärderingspriserna och varför kontrakt har tilldelats. Däremot framgår det inte på ett konsekvent och transparent sätt av upphandlingsdokumentationen hur, och på vilka grunder, poäng har tilldelats. De utvärderingar av genomförandebeskrivningar och presentationer som vi har tagit del av beskriver till viss del anbudens förtjänster och svagheter. Vi noterar i sammanhanget också att bolagets bedömningar inte alltid tydligt korresponderar mot den information förfrågningsunderlaget efterfrågar från anbudsgivarna.

Vi gör liknande iakttagelser i den andra upphandlingen. I den har kvalitet bedömts genom att en bedömningsgrupp har tagit ställning till ett antal kvaliteter av arkitektonisk och teknisk samt ekonomisk karaktär. De olika kvaliteterna ges poäng och den anbudsgivaren som har den högsta

poängen (anbudspriset omvandlas också till poäng) vinner. Av utvärderingsprotokoll och tilldelningsbeslut framgår det hur många poäng anbudsgivarna har fått och vem som har vunnit upphandlingen. Vi har däremot inte kunnat ta del av någon dokumentation som beskriver hur bedömningsgruppen har resonerat och kommit fram till de poäng som anbudsgivarna fick. Enligt uppgift från bolaget är tydligheten i kvalitetsbedömningar ett område som har utvecklats sedan upphandlingen ifråga genomfördes, inte minst för att öka tydligheten mot framtida anbudsgivare.

Bedömning

Stadsrevisionen gör, utifrån genomförd granskning, bedömningen att bolagen i huvudsak har tillfredsställande rutiner för upphandling av byggtreprenader. Samtidigt menar vi att det finns förbättringsområden. Granskningen visar att samtliga bolag har erforderliga anvisningar för direktupphandlingar. Dessa varierar emellertid både i aktualitet och omfång och de bolag – Poseidon och Bostadsbolaget – vars anvisningar är äldre än den nu gällande lagen om offentlig upphandling bör, om de anser att behov föreligger, uppdatera dokumenten ifråga. Higab bör utveckla sin anvisning så att den i högre utsträckning beskriver hur direktupphandlingar ska göras.

Vad gäller övriga krav på styrande dokumentation bör de granskade bostadsbolagen i Framtidenkoncernen hörsamma kravet i den koncerngemensamma projekt- och investeringsriktlinjen och upprätta och besluta om bolagsspecifika investeringsriktlinjer. Arbetet med att upprätta dessa anvisningar kan med fördel ske gemensamt mellan bolagen och inom ramen för det koncerngemensamma inköpsrådets verksamhet (inköpsrådet beskrivs utförligare i rapportens avslutande avsnitt). Mot bakgrund av att Framtiden Byggutveckling inte genomför några egna investeringar bör bolaget initiera en diskussion med moderbolaget om hur bolaget ska förhålla sig till kravet i projekt- och investeringsriktlinjen.

Stickprovsgranskningen visar att samtliga upphandlingar har beslutats av rätt instans. För Framtidenbolagen tydliggör koncernens projekt- och investeringsriktlinje när investeringar också ska beslutas av moderbolaget. Som vi noterat ovan beskriver inte Higabs anvisning för investeringar och lokalanpassningar fullt ut hur beslut ska tas och hur lokalhyresgästerna ska involveras i den processen. Vi kommer att återkomma till den här frågan i det avslutande avsnittet av den här rapporten men vill redan här uttrycka att anvisningen ifråga kan förtydligas i det avseendet.

Vi bedömer att bolagen har ställt kvalificeringskrav som är relevanta och proportionerliga i förhållande till vad som har upphandlats. Våra synpunkter rör snarare hur kvalificeringskraven har kontrollerats och hur dessa kontroller har dokumenterats. Med undantag av Higab har bolagen använt sig av begränsad kontroll och kontrollerat kvalificeringskraven för

den eller de anbudsgivare som kan komma ifråga för kontrakt. För att öka transparensen i upphandlingarna bör Higab och Familjebostäder dokumentera vilka kontroller som görs av kvalificeringskrav; detta är särskilt viktigt för Higab som regelmässigt kontrollerar samtliga anbudsgivare. Vad gäller Framtiden Byggutveckling noterar vi enbart smärre avvikelser, men vi vill ändå framhålla att bolaget framgent bör kontrollera ställda kvalificeringskrav på ett mer enhetligt sätt.

Vi gör liknande bedömningar med avseende på hur inkomna anbud har utvärderats. Enligt LOU 16 kap. 2 § ska en upphandlande myndighet, när de utvärderar anbud på grunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet, bedöma kvalitet utifrån kriterier som har anknytning till det som ska anskaffas. Stadsrevisionen har inga synpunkter de kriterier som bolagen har använt sig av för att utvärdera kvalitet. Som framgår ovan anser vi, med något undantag, också att det är tydligt hur tilldelade poäng/mervärden har påverkat utvärderingssummorna och därmed vilka leverantörer som har tilldelats kontrakt.

Med detta sagt menar vi att bolagen – genomgående men i varierande omfattning – behöver tydliggöra dokumentationen av hur och på vilka grunder de bedömt kvalitet och tilldelat poäng. Medan dokumentationen av hur kvalitet har utvärderats har varierat hos Bostadsbolaget, Framtiden Byggutveckling och Poseidon saknas den helt eller delvis hos Higab och Familjebostäder. Vi anser att det är viktigt att dokumentera de ställningstaganden som görs i en upphandling, även när dessa görs av en utomstående part som en referent; bland annat för att referenternas omdömen i vissa fall påverkar utvärderingssummorna, och därmed utgången av upphandlingarna, förhållandevis mycket.

Att inte på ett utförligt, konsekvent och transparent sätt motivera och dokumentera hur man som upphandlande myndighet har utvärderat kvalitetskriterier är förknippat med risker av olika slag. På ett direkt plan försvårar det för upphandlingens anbudsgivare att förstå på vilka grunder kontrakt har tilldelats och varför man som anbudsgivare eventuellt har förlorat en upphandling. Detta kan leda till att den upphandlande myndighetens trovärdighet ifrågasätts och att upphandlingar överprövas. För en byggande verksamhet, liksom de granskade bolagen, kan en överprövning leda till att upphandlingen måste göras om, att byggprojekt inte startar vid planerad tidpunkt och att verksamheten tvingas att betala upphandlingsskadeavgift på grund av att LOU:s regler inte följts. I samtliga fall innebär det merkostnader. Upphandling är dessutom ett förtroendekänsligt område. Att som upphandlande myndighet vara tydlig med utifrån vilka kriterier inkomna anbud ska utvärderas och tydligt dokumentera dessa ställningstaganden minskar risken för att likabehandlingsprincipen inte beaktas.

Bolagens hantering av ändrings- och tillägsarbeten

Som framgår i inledningen av den här rapporten får den upphandlande myndigheten göra kompletterande beställningar från en leverantör under förutsättning att beställningarna inte medför att värdet av kontraktet ökar med mer än 50 procent av kontraktsvärdet och under förutsättning att beställningarna är nödvändiga och inte kan göras utan att leverantören av tekniska eller ekonomiska skäl inte kan bytas. Vidare är kompletterande beställningar enbart tillåtna under förutsättning att ett byte av en leverantör skulle innebära betydande olägenheter eller betydligt större omkostnader för den upphandlande myndigheten.¹³

Inom entreprenadrätten är kompletterande beställningar en del av vad som kallas ändrings-, tilläggs och avgående arbeten, eller ÄTA-arbeten.¹⁴ Vad som utgör ÄTA-arbeten, och hur dessa ska hanteras, regleras i de allmänna bestämmelserna för utförande- respektive totalentreprenader, AB 04 och ABT 06. De allmänna bestämmelserna är framtagna av Byggandets Kontraktskommitté, BKK, vilket är ett förhandlingsorgan med företrädare från både byggherresidan och entreprenörsidan.¹⁵ Vad gäller hanteringen av ÄTA-arbeten så är den snarlik i AB 04 och ABT 06.

Enligt AB 04 ska den upphandlade entreprenaden utföras på ett fackmannamässigt sätt i enlighet med beställningshandlingarna. Utöver detta har entreprenören en skyldighet att under entreprenadtiden utföra de ÄTA-arbeten som föreskrivs av beställaren. Innan vi beskriver regleringen av dessa arbeten närmare är det värt att förklara vad ändrings-, tilläggs och avgående arbeten står för. Med ändringsarbeten avses arbeten som föreskrivs efter att avtal slutits, men innan arbetet har utförts. Om en beställare i avtalshandlingarna har angett att ett kakel ska vara vitt, men innan kaklingsarbetet inleds anger att det ska vara grått föreligger ett ändringsarbete. Om arbetet med att sätta upp det vita kaklet däremot redan har utförts när beställaren vill ha det ersatt med grått kakel föreligger ett tilläggsarbete; tillägget består i att riva det vita kaklet och ersätta det med det grått. Om däremot beställaren – efter avtalsslut men innan arbetet har utförts – anger att det kaklet ska utgå och ersättas med ett annat ytskikt föreligger ett så kallat avgående arbete. Skillnaden mellan de olika typerna av arbeten innebär således att entreprenören kan

¹³ LOU, 17 kap. 9 §.

¹⁴ *Fallgropar vid entreprenadupphandlingar*, Konkurrensverket, Rapport 2011:2, s. 35–36.

¹⁵ Stig Hedberg, (2010), *Kommentarer till AB 04, ABT 06 och ABK 09*, Svensk Byggtjänst, Stockholm.

få både merarbete och att arbeten kan utgå eller bli mindre omfattande. Det innebär också att entreprenören kan komma att såväl fakturera som kreditera beställaren.¹⁶

För att ett arbete ska räknas som ett ÄTA-arbete måste det ha ett omedelbart samband med övriga kontraktsarbeten, det måste vara så nära förknippat med kontraktsarbetena att de tillsammans utgör en teknisk helhet. Detta innebär att entreprenören inte per automatik har en företrädesrätt att utföra ett arbete. Skulle arbetet kunna genomföras efter att entreprenad har färdigställts kan beställaren välja att anlita en annan entreprenör. Samtidigt har den anlitade entreprenören en skyldighet att utföra de ändringar och tillägg som beställaren föreskriver.¹⁷

Medan ÄTA-arbeten kan initieras av beställaren är det lika vanligt, om inte vanligare, att de påtalas av entreprenören. Denna typ av ÄTA-arbeten – som ofta kallas ”likställda” ÄTA-arbeten – kan uppkomma av flera orsaker: att beställaren har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter om uppdraget, att arbetsområdet inte är i förväntat skick, eller att entreprenören trots fackmässiga bedömningar drabbas av kostnadskrävande överraskningar.¹⁸ Till den senare kategorin kan följande exempel räknas: vid en fasadrenovering visar det sig att den gamla fasaden, som ska tas bort, innehåller asbest eller miljöfarligt avfall, vilket föranleder merarbete och ökade kostnader. I dessa fall har entreprenören rätt till ersättning för de tillkommande kostnaderna.

När entreprenören upptäcker ovanstående omständigheter ska beställaren underrättas så att denne har möjlighet att påverka och godkänna kostnaden för det uppkomna arbetet. Entreprenörens underrättelse om en ÄTA och beställarens godkännande av densamma ska ske skriftligt, om så angivits i entreprenadhandlingarna. Att både underrättelse och godkännande av ÄTA-arbeten sker skriftligt är, enligt entreprenadrättslig doktrin, viktigt för att säkerställa både att entreprenören får betalt för tillkommande kostnader och att beställaren inte överraskas av kostnader för ÄTA-arbeten som är okända till dess att en faktura kommer.¹⁹ Att kräva skriftliga underrättelser om och beslut av ÄTA-arbeten kan således sägas bidra till en ändamålsenlig intern kontroll hos beställaren.

¹⁶ Eilert Andersson och Stig Hedberg, (2012), *ÄTA-arbeten och ekonomisk reglering enligt AB 04 och ABT 06*, Svensk Byggtjänst, Stockholm.

¹⁷ Hedberg, (2010), s. 43.

¹⁸ Hedberg, (2010), s. 45.

¹⁹ Hedberg, (2010), s. 46, 48.

ÄTA-arbeten hanteras överlag i enlighet med de allmänna bestämmelserna

Med undantag av Bostadsbolaget, som kort beskriver hur kostnader för ÄTA-arbeten ska regleras i bolagets rutin för hantering av projekt, har de granskade bolagen inte några uttryckliga anvisningar eller dokumenterade rutiner för hur ÄTA-arbeten ska hanteras. I intervjuer hänvisar bolagen istället till de allmänna bestämmelserna, AB04 och ABT06, och de krav som finns i dessa. Vi kan också se att formerna för att anmäla ÄTA-arbeten regleras i bolagens upphandlingar. I de allmänna föreskrifterna för de upphandlingar som har granskats finns det överlag skrivningar om att entreprenören skriftligen ska underrätta beställaren om ÄTA-arbeten.²⁰

Vår stickprovsgranskning av enskilda ÄTA-arbeten visar att bolagen överlag har fungerande rutiner för området, men att det förekommer variationer i hur frågan hanteras. Utöver att ÄTA-arbeten delvis hanteras olika mellan de granskade bolagen noterar vi också att det förekommer skillnader inom bolagen. För Familjebostäder noterar vi åtta fall där anlita d entreprenör har anmält ÄTA-arbeten via mejl, i övriga fall har det skett genom en formell ÄTA-anmälan, eller vad som också kallas ÄTA-rapport. För tre arbeten saknas dokumenterade anmälningar och godkännanden av arbeten. I övriga fall har bolaget godkänt de varslade ÄTA-arbetena antingen vid byggmöten, eller genom att ansvarig projektledare på bolaget har signerat och returnerat den ÄTA-rapport som entreprenör använt för anmälan. Samtliga arbeten har fakturerats i särskild ordning, i bemärkelsen att det framgår av fakturan vilka ÄTA-arbeten den avser.

Vi gör liknande iakttagelser för Bostadsbolaget och Poseidon. Vad gäller Bostadsbolaget har tretton av de femton granskade arbetena anmälts skriftligt, i de två övriga fallen har anmälan enligt bolaget skett muntligt. I Poseidons fall har vi skriftliga anmälningar i samtliga fall. Anmälda arbeten har, som på Familjebostäder, godkänts på olika sätt. Antingen genom att ÄTA-rapporten har signerats och returnerats, genom separat mejl eller genom att noteras i bygg- eller ekonomimötesprotokoll. Vi noterar att två projekt på Poseidon, som båda har haft samma leverantör, saknar sammanställningar över samtliga ÄTA-arbeten. De arbeten vi har granskat närmare på Bostadsbolaget och Poseidon har fakturerats i särskild ordning och det framgår av fakturorna vilka arbeten de avser.

Av de fjorton stickprov vi har granskat på Framtiden Byggutveckling har två varit så kallade likställda ÄTA-arbeten, det vill säga arbeten som har beställts av bolaget. Vad gäller de övriga noterar vi att de har anmälts och godkänts på olika sätt. Dels förekommer det att entreprenören inkommit med skriftliga ÄTA-rapporter dels förekommer det att arbeten tagits upp vid

²⁰ Detta gäller inte det partnering- eller samverkansprojekt på Higab som vi har granskat.

byggmöten och noterats i byggmötesprotokollen. Vi har också sett kombinationer av dessa förfaranden i form av att entreprenören inkommit med en skriftlig underrättelse efter att ett arbete anmälts vid byggmötet. I dessa fall har underrättelsen haft en bekräftande roll. De granskade arbetena har godkänts genom mejl från bolaget till entreprenören, genom noteringar i byggmötesprotokoll – antingen vid samma möten som de anmälades eller senare möten – eller genom att de har förts in i ÄTA-listor som har fungerat som bilagor till byggmötesprotokollen. Det framgår av de fakturor vi granskat vilka ÄTA-arbeten som avses.

I några fall har vi noterat att de enskilda ÄTA-rapporterna har innehållit flera arbeten, och därmed haft karaktären av sammanställningar. Vi har noterat detta på Poseidon, men också på Higab där det har varit mer frekvent. Detta medför att det blir svårt att jämföra antalet stickprov mellan bolagen. Med detta sagt noterar vi att ÄTA-arbeten har anmälts och godkänts muntligt i två av sex granskade projekt på Higab. Av faktureringen framgår att i fem projekt har entreprenörerna fått ersättning för tillkommande kostnader på löpande räkning. I flera fall förefaller det som att arbetet redan är utfört när de lämnats in för godkännande av beställaren. Bara i ett fall visar dokumentationen tydligt att beställaren i förväg godkänt utförandet och kostnaden för ÄTA-arbeten.

Utöver ovanstående visar stickprovsgranskningen att bolagen har olika rutiner för att sammanställa ÄTA-arbeten. Familjebostäder och Framtiden Byggutveckling har egna dokument/mallar för ändamålet. I Framtiden Byggutvecklings fall noterar vi att dessa varierar något i utformning och att de förefaller användas i olika omfattning. Bostadsbolaget har en mall för att sammanställa projektkostnader, inklusive ÄTA-kostnader. I två av de granskade projekten har den använts. Vad gäller de sammanställningar som entreprenörerna använder och tillhandahåller noterar vi att dessa varierar i omfång och tydlighet.

Mot bakgrund av att hanteringen av enskilda ÄTA-arbeten handlar om att godkänna kostnader för bolagen är det ett område där god intern kontroll är av vikt. Vi noterar att Framtiden Byggutveckling, som det enda av de granskade bolagen, uppmärksammar bolagets ÄTA-hantering i sitt internkontrollarbete. I 2018 års uppföljning av bolagets internkontrollplan identifieras behovet av att se över bolagets rutiner för att godkänna och beställa ÄTA-arbeten. I de kontroller som bolaget sedermera har gjort, och som stadsrevisionen har tagit del av, har man gjort stickprov på om ÄTA-arbeten har anmälts och godkänts på ett korrekt sätt. Bolaget har också kontrollerat om det finns loggar/sammanställningar över ÄTA-arbeten och om de är sökbara via fakturor.

Kostnader för ÄTA-arbeten följs delvis upp

En vanlig orsak till omfattande kostnader för ÄTA-arbeten är, enligt såväl litteraturen²¹ som de granskade bolagen, otillräckliga förfrågningsunderlag och/eller brister i projektering. ÄTA-arbeten kan således uppstå för att beställaren inte tillräckligt väl har beskrivit uppdraget. Detta kan bero på otillräckliga resurser eller kompetens för att formulera uppdraget, eller på det faktum att vissa tillkommande arbeten svårligen kan förutsägas. Vi noterar i sammanhanget att ingen av de granskade bolagen gör någon systematisk och återkommande ÄTA-analys, det vill säga en analys av återkommande ändrings- och tilläggsarbeten som syftar till att precisera framtida förfrågningsunderlag och därmed minska kostnaderna för ÄTA-arbeten framgent. Det bolag som kommer närmast denna typ av analys är Framtiden Byggutveckling. Bolaget har en dokumenterad nyproduktionsstandard som är gemensam för samtliga projekt bolaget upphandlar. Denna standard revideras utifrån de lärdomar pågående och avslutade projekt ger upphov till. Det projekt som enligt bolaget har blivit dyrast – i bemärkelsen avvikit mest från budget – är uppförandet av modulbostäder i Askimsviken, delvis på grund av att projektet planerades och upphandlades innan sagda standard hade börjat tillämpas.

Kostnaderna för ÄTA-arbeten utgör en del av ett projekts totala kostnader. I den ekonomiska projektuppföljning som sker hos bolagen ställs projektens utfall mot budget. Budgeten består ofta av den summa som beslutas i investeringsbeslutet, men det händer att detta belopp revideras, vanligtvis uppåt. Om budgeten revideras sker uppföljningen mot den reviderade budgeten. Utfallet – de upparbetade kostnaderna – består både av kostnader som är interna för bolagen och externa kostnader. Ersättningar till den upphandlade entreprenören, inklusive ersättningar för ÄTA-arbeten, utgör en stor del av de externa kostnaderna. Granskningen visar att samtliga bolag genom att i sina projektuppföljningar ställa upparbetade kostnader mot budget inte uppmärksammar kostnaderna för ÄTA-arbeten i förhållande till avtalsbeloppet. Upphandlingsbeloppet är ju bara en del av projektbudgeten och ÄTA-arbetena är ju bara en del av de externa kostnaderna. Detta kan leda till att bolagen och deras styrelser inte får en fullständig bild av centrala kostnader och ytterst till att risken för otillåtna direktupphandlingar inte uppmärksammas.

Utöver att den projektuppföljning som ställs till bolagens styrelser inte särskilt redovisar kostnaderna för ÄTA-arbeten noterar vi att flera av bolagen på vår begäran inte kunde ta fram sammanställningar för

²¹ Andersson och Hedberg, (2012), s. 22.

samtliga pågående och nyligen avslutande projekt där kostnaderna för ÄTA-arbeten ställdes i förhållande till avtalsbeloppet. Vi fick enbart sådana uppgifter från Familjebostäder. I det fallet noterade vi att det förekom avslutade projekt där kostnaderna för ÄTA-arbeten med marginal hade överstigit 50 procent av avtalsbeloppet. Vi noterar också att det förekommer projekt på Higab där kostnaderna för ÄTA-arbeten kraftigt överstiger 50 procent av avtalsbeloppen.

Bedömning

Stadsrevisionens granskning visar på både god och mindre god kontroll över potentiellt kostnadsdrivande arbeten. Den största avvikelser som vi noterar är att Higab i vissa fall har fått skriftliga underrättelser om ÄTA-arbeten först i samband med, eller efter, att de har fakturerats. Medan detta förfarande strikt taget inte är oförenligt med AB04 och ABT06 går det stick i stäv med bolagets skrivningar i förfrågningsunderlagen att ÄTA-arbeten ska anmälas skriftligt innan de påbörjas. Vi anser att bolaget behöver vidta åtgärder som säkerställer att anlitate entreprenörer varslar om och får ÄTA-arbeten godkända innan de påbörjas.

Stickprovsgranskningen visar också att det förekommer olika förfaranden på bolagen avseende hur ÄTA-arbeten godkänns och hålls ordnade. Medan ÄTA-arbeten regelmässigt godkänns på byggmöten och noteras i byggmötesprotokollen anser vi att förhandsgodkännanden, när de förekommer, kan dokumenteras bättre. Exempelvis bör bolagen, när den möjligheten finns, signera och godkänna de ÄTA-rapporter som entreprenörerna använder sig av för att anmäla dessa arbeten. För att öka den interna kontrollen inom detta område, och göra bolagen mindre beroende av anlitate entreprenörer, anser vi att de bolag som inte använder sig av egna sammanställningar – vad som också kallas ÄTA-liggare – för dessa arbeten bör göra det. Genom att bara använda sig av entreprenörernas listor riskerar bolagen hamna i en situation där dessa uppgifter hanteras och dokumenteras på olika sätt i olika projekt; i vissa fall kan anlitate entreprenör tillhandahålla fullödiga sammanställningar medan sammanställningar i andra fall kan saknas helt.

Som framgår ovan genomför inget av de granskade bolagen någon dokumenterad analys av ÄTA-arbeten i syfte att identifiera återkommande och kostnadsdrivande arbeten. Mot bakgrund av att många ÄTA-arbeten orsakas av förhållanden som inte uppmärksammats i förfrågningsunderlag och uppdragshandlingar anser vi att samtliga granskade bolag ytterligare kan följa upp och utreda vad som orsakar ÄTA-arbeten och hur dessa arbeten kan minskas. I den analysen anser vi att bolagen bör beakta hur mängden ÄTA-arbeten och kostnaderna för desamma beror på vilken upphandlings- och entreprenadform som väljs (mer om detta i den här rapportens avslutande avsnitt).

Vi anser också att samtliga granskade bolag bör stärka uppföljningen av kostnaderna för ÄTA-arbeten. Genom rådande praxis, att ställa upp arbetade kostnader mot budget, riskerar bolagen och dess styrelser att

inte få en fullständig bild av vad det är som driver kostnader i projekt. Genom att inte systematiskt ställa kostnaderna för ÄTA-arbeten i förhållande till kontraktssumma riskerar bolagen göra kompletterande och ändrande beställningar som tillsammans överskrider 50 procent av kontraktssumman och därmed riskerar utgöra otillåtna direktupphandlingar.

Stadsrevisionen inser att rättsläget i detta avseende är osäkert, såtillvida att det inte finns någon tydlig rättspraxis som slår fast att alltför omfattande ÄTA-arbeten utgör otillåtna direktupphandlingar. Till detta kan nämnas svårigheten med att byta entreprenör under ett byggprojekts gång. Att avbryta en entreprenad leder inte bara till förseningar – vilka i sig kan fördyra projektet – det kan också medföra ett kontraktsbrott och att den tidigare kontrakterade entreprenören inte lämnar garantier på utfört men inte färdigställt arbete. Med detta sagt bedömer vi ändå att en stärkt uppföljning av ÄTA-arbeten kan bidra till en förbättrad projektstyrning och kostnadskontroll och därmed en ökad intern kontroll i de granskade bolagen.

Bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet

Som framgår av inledningen av den här rapporten så regleras konkurrensfrågor främst av konkurrenslagen. Denna vänder sig till leverantörer och förbjuder vissa typer av konkurrensbegränsande samarbeten mellan leverantörer. De granskade bolagen utgör beställarsidan och är de som skulle kunna utsättas för bristande konkurrens. Den kravbild som de står inför i det här sammanhanget är därmed svagare än den de måste beakta vid upphandlingar och vid hanteringen av ÄTA-arbeten.

Det finns emellertid mjukare reglering som syftar till att främja konkurrens och motverka oegentligt beteende. Enligt LOU 13 kapitlet 3 § får en upphandlande myndighet utesluta en leverantör som har ingått överenskommelser med andra leverantörer som syftar till att snedvrída konkurrensen. För att så ska få ske måste myndigheten ha tillräckligt sannolika indikationer därom.

Samtidigt som detta öppnar upp för de granskade bolagen att agera vid misstänkta oegentligheter ska de också agera för att främja konkurrens och affärsmässighet. Enligt stadens riktlinje för inköp och upphandling ska upphandling karaktäriseras av affärsmässighet. Detta innebär bland annat att den upphandlande nämnden eller bolaget ska skaffa sig kunskap om relevanta branscher och branschvillkor, till exempel genom att ha kontakt med leverantörer. För att underlätta för mindre leverantörer ska upphandlingar, när det är möjligt, delas upp så att det är möjligt att lägga inbud på avgränsade delar. Enligt stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll ska också nämnderna och styrelserna bedriva sin verksamhet med fokus på kvalitet för dem som verksamheten riktar sig till. Till detta hör att följa upp och förbättra centrala processer, såsom upphandling.

De granskade bolagen i Framtidenkoncernen lyder dessutom under lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, även kallad allbolagen. Enligt denna ska kommunala bostadsbolag främja bostadsförsörjningen utan att göra avkall på att verksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder. I det senare ligger bland annat att bolagen är undantagna kommunlagens självkostnadsprincip, och därmed får bedrivas med vinstsyfte, och att bolagen ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för dem.²²

²² Sveriges Allmännytta, tidigare SABO, <https://www.sverigesallmannytta.se/allmannytta/allmannytta-viktigare-an-nagonsin/samhallsansvar-och-affarsmassighet/>

Arbetet med att främja konkurrens varierar

I intervjuer säger företrädare för samtliga granskade bolag att de inte har misstänkt förekomsten av karteller vid upphandlingar. Samtliga säger förvisso att det förekommer att anbudsgivare utesluts vid upphandlingar, men att det i regel beror på att leverantören inte klarar kvalificeringskrav såsom tillräcklig omsättning eller kreditvärdighet. Anbudsgivare har också uteslutits på grund av att de i sina anbud åberopar annans kapacitet på ett felaktigt sätt, eller på grund av att de inkommer med ofullständiga anbudshandlingar.

Samtidigt som det inte förekommer några konkreta misstankar om kartellverksamhet tror några av bolagen att leverantörerna på andra sätt bevakar marknaden och värnar varandras intressen. Det kan röra sig om att leverantörer inte lägger anbud hos beställare som konkurrenter redan levererar till och att man aktivt bevakar hos vilka beställare konkurrenter lägger anbud för att på så vis identifiera affärsmöjligheter.

Vad gäller konkurrenssituationen upplever Framtidenbolagen att den överlag är något bättre än den var för två till tre år sedan. De stora leverantörerna lägger fler anbud numera, vilket enligt företrädare för de granskade bolagen kan bero på att de i lägre utsträckning bygger för egen räkning. Higab framhåller i sammanhanget att bolagets fastighetsbestånd, med många äldre och unika hus, har en begränsande effekt på vilka som har kapacitet att lägga anbud.

Granskningen visar att bolagens arbete för att främja konkurrens varierar i både omfattning och karaktär. I Framtidens koncerngemensamma affärsplan för 2019, som ligger till grund för dotterbolagens verksamhetsplaner, identifieras nyproduktion som ett av sex prioriterade områden. För att nå målet att öka tempot i bostadsbyggandet och bygga bostäder för alla göteborgare ska koncernen på olika sätt agera för att bredda marknaden.

Av Framtiden Byggutvecklings verksamhetsplan för 2019 framgår att bolaget har som mål att behålla och attrahera nya leverantörer, samt attrahera utländska leverantörer. Bolagets ambition är att få fyra nya leverantörer jämfört med föregående år och minst fyra anbud per projekt och upphandling. Vidare arbetar bolaget för att kunna teckna kontrakt med en utländsk leverantör under året. Bolaget, som sedan tidigare har upphandlat en utländsk leverantör, vidtar olika åtgärder för nå målen. Bolaget har både anordnat frukostmöten, vid vilka man bjudit in och informerat flera leverantörer om bolaget och dess behov, och haft individuella möten med leverantörer. Bolaget har under tre år samarbetat med Sveriges Allmännyttan i syfte att öka konkurrensen och främja en väl fungerande marknad. Som ett led i detta arbete har bolaget bland annat verkat för att Sveriges Kommuner och Landsting ska upphandla ramavtal för avrop av bostadsfastigheter. För att nå den europeiska marknaden har bolaget i samarbete med Business Region Göteborg också deltagit vid fastighetsmässorna Exporeal och Mipim. Av den verksamhetsuppföljning

som ställdes till Framtiden Byggutvecklings styrelse i maj 2019 framgår att bolaget har fått fler anbudsgivare per upphandling och att man kontrakterat ytterligare leverantörer.

Även Poseidon har med i sin verksamhetsplan för 2019 att öka konkurrensen så att minst tre bolag lämnar anbud per upphandling. Bolaget verkar också för att få anbud från minst fem företag som tidigare inte lämnat anbud. Bolaget använder olika metoder för att nå dessa mål. Dels händer det att bolaget kontaktar leverantörer som inte har lämnat anbud, för att på så sätt säkerställa att de uppmärksammat upphandlingen, dels händer det att bolaget inför en upphandling informerar relevanta aktörer om att upphandlingen kommer att annonseras. Det område som regelmässigt får få anbud är hissreparationer. För att utreda orsakerna till det låga antalet anbud har bolaget låtit en student – som en del i dennes examensarbete – intervjua företrädare för bolag i den branschen.

Även de andra granskade bolagen använder sig av liknande insatser för att informera om kommande projekt och upphandlingar. Higab träffar leverantörer på våren och hösten; på våren för att informera om kommande upphandlingsbehov och på hösten för att följa upp leverantörernas arbete. Bostadsbolaget anger att bolaget tidigare annonserade om kommande upphandlingar på hemsidan, men att detta inte gav önskvärd effekt varför man numera istället kontaktar presumtiva leverantörer inför upphandlingar. Familjebostäder har använt sig av träffar med entreprenörer inför upphandlingar, men menar att detta är ett område som kan utvecklas.

Utöver att använda ovanstående metoder kan bolagen påverka antalet inkomna anbud, konkurrenssituationen och ytterst affärsmässigheten i sina upphandlingar utifrån vilken upphandlings- och entreprenadform de använder sig. Bolagen justerar förfrågningsunderlagen, men de ändringar som genomförs görs snarare utifrån lärdomar från tidigare upphandlingar, än utifrån en ambition att skapa oförutsägbarhet för eventuella karteller. Att inte göra för stora förändringar i förfrågningsunderlagen – och inte avvika från de allmänna bestämmelserna AB04 och ABT06 – uppfattas av bolagen som centralt för att framstå som transparenta och långsiktiga beställare. Andra metoder som de granskade bolagen överlag framhåller som viktiga för att kunna öppna upp för mindre leverantörer är att annonsera upphandlingarna tidigt, ha långa tidsfrister för att komma in med anbud och att inte sätta högre omsättningskrav än nödvändigt.

Av de granskade bolagen är Framtiden Byggutveckling det som mest uttalat använder sig av lägre omsättningskrav för att attrahera mindre entreprenörer. Som en följd av detta, och av att vissa leverantörer har omfattande uppdrag hos bolaget, har man inrättat en arbetsgrupp som särskilt bevakar leverantörernas ekonomiska ställning och tidiga tecken på insolvens.

Ökad affärsmässighet utreds på olika sätt

Samtidigt som det råder samstämmighet kring vikten av framförhållning och transparens gentemot leverantörerna förekommer det delvis olika syn på vilken samarbets- och entreprenadform som är bäst. Företrädare för Poseidon menar exempelvis att så kallade partnering- eller samverkansprojekt kan vara bra vid mer komplicerade projekt där slutprodukten i förväg inte kan preciseras fullt ut. Det kan till exempel röra sig om renoveringsprojekt som kräver omfattande projektering. Bolaget menar också att samverkansentreprenader kan vara ekonomiskt gynnsamt då kostnaden för anbudsgivarna att räkna fram anbud minskar, vilket kan leda till fler inkomna anbud och därmed öka konkurrens. Higab ser också fördelar med samverkansprojekt och menar att projektförmen kan vara bra för att tillvarata entreprenörens kompetens; något som enligt bolaget är viktigt då fastighetsbeståndet till stor del består av äldre hus som kan utgöra utmaningar för många entreprenörer.

Bostadsbolaget och Framtiden Byggutveckling ser inte samma fördelar med samverkansprojekt och menar att beställaren, vid den här typen av upphandlingar, bär den största ekonomiska risken. För att framgångsrikt kunna driva samverkansprojekt, vid vilka entreprenörerna i någon mening ersätts på löpande räkning, behöver man ha större beställarkompetens och en mer omfattande projektledning än vad som är fallet vid upphandlingar där fast pris utvärderas.

Att de granskade bolagen huvudsakligen använder sig av totalentreprenader förklaras på ett liknande sätt. Medan de alla framhåller att utförandeentreprenader kan ha fördelen att de möjliggör för mindre entreprenörer att lägga anbud på en del av ett projekt menar de att utförandeentreprenader kräver en mer omfattande samordning, och därmed en större projektorganisation, för bolagen.

Frågan om vilken upphandlings- och entreprenadform som är lämpligast, både för att vidga marknaden och säkerställa affärsmässighet, är ytterst grundad på erfarenhet. För att kunna besvara den måste de granskade bolagen således utvärdera sina inköp och upphandlingar. Av de granskade bolagen är det bara Poseidon som gör en samlad och dokumenterad uppföljning av bolagets inköps- och upphandlingsverksamhet.

I rapporten, som ställdes till styrelsen den 9 april 2019, redogör bolaget för konkurrenssituationen inom ett antal avtalsområden och konstaterar att intresset för att lämna anbud är tillfredsställande inom bland annat bygg och el med i snitt 5,4 och 3,5 anbud per upphandling. Däremot är intresset för att lämna anbud inom hissområdet – som framgår ovan – lägre, med bara 1,8 anbud per upphandling. Utöver att redogöra för konkurrensläget för ett antal avtalsområden beskriver rapporten bland annat också hur bolaget arbetar med leverantörsuppföljning och hur stor andel av leverantörernas totala omsättning Poseidon svarar för. Rapporten konstaterar att Poseidon har en dominerande ställning hos tio

leverantörer för vilka bolaget står för mer än hälften av årsomsättningen. Samtidigt som bolagets uppföljning beskriver delar av det gångna årets upphandlingsverksamhet, noterar vi att den inte tar ställning till vilka förbättringar som skulle kunna göras. Detta är däremot en fråga som diskuteras i Framtidens gemensamma inköpsråd.

Rådet, som består av inköpscheferna eller motsvarande från dotterbolagen, ska bidra till att koncernens gemensamma målbild för inköp och upphandling nås. Enligt målbilden ska bolagens inköps- och upphandlingsverksamhet bidra till att de genom goda affärer når uppsatta mål. För att åstadkomma detta understryker målbilden betydelsen av koncerngemensam styrning och samarbete mellan bolagen. Rådet kan ta beslut om enskilda upphandlingar om de är av koncerngemensamt intresse och arbetar för att åstadkomma samsyn kring inköps- och upphandlingsfrågor. I detta ligger bland annat att de enskilda bolagens ”best practice” ska bli tongivande för hela koncernen.

Medan rådet inte bara uppmärksammar entreprenadupphandlingar²³ har det initierat en entreprenadrättslig översyn. Som ett steg i detta arbete har rådet låtit göra en sammanställning av alla entreprenadupphandlingar sedan år 2014 som har överstigit 20 miljoner kronor. I sammanställningen finns uppgifter om vilken entreprenadform upphandlingarna har haft – merparten har varit totalentreprenader med eller utan partnering – hur många anbud som kom in samt vilka leverantörer som har kontrakterats. Enligt koncernens chefsjurist, tillika sammankallande i rådet, ska översynen följa upp och utvärdera vad som fungerar väl och mindre väl och vilka upphandlings- och entreprenadformer som leder till den bästa affären.

Medan Higab inte har följt upp bolagets eller koncernens upphandlingsverksamhet på ovanstående sätt har bolaget på andra sätt utrett hur kostnader kan minskas och affärsmässighet ökas. I rapporten *En kultur ofokuserad på kostnader* belyser bolagets före detta vd, på uppdrag av styrelsen, varför tre större projekt blev, eller förväntas bli, dyrare än vad de ursprungliga kalkylerna förutsåg. Projekten ifråga är ombyggnationerna av verksamhetslokalerna för kretslopp och vatten, kvarteret Högvakten och Sjöfartsmuseet.

Sammanfattningsvis hävdar rapporten att det i bolaget – men även i Göteborgs Stad generellt – finns ett fokus på att hålla budget, på bekostnad av att följa upp och ytterst sänka kostnader. I rapporten konstaterar den före detta vd:n att investeringsbesluten/projektbudgetarna för ovanstående tre projekt har höjts. I kretslopp och vattens fall från 420

²³ Bland de verksamhetskritiska avtalsområden som rådet uppmärksammat finns också bredband, fastighetssystem och vitvaror.

till 485 miljoner och fallet Högvakten från 410 till 432 miljoner. I fallet Sjöfartsmuseet har kalkylen ändrats från 95 till 136 miljoner.

Rapporten gör antagandet att projektet kretslopp och vatten med stor sannolikhet kommer att hålla sig inom den reviderade budgeten på 485 miljoner. Med detta sagt framhåller den att besparingar på tiotals miljoner troligen hade kunnat göras om projektet hade beslutats och styrts annorlunda. Bland orsakerna till de uteblivna besparingarna nämns bland annat följande: sena beslut om verksamhetens krav samt många och sena förändringar. Vidare identifieras brist på anbud vid upphandlingen av entreprenör – det inkom bara ett anbud – samt bristande upphandlingskompetens som bidragande orsaker till att projektet fördröjades.

Vad gäller projektet Högvakten valde Higab att styra mot den ursprungliga budgeten på 410 miljoner kronor även efter det att den år 2016 reviderades till 432 miljoner. 2018 togs emellertid beslut om tilläggsinvesteringar, om totalt 25 miljoner, för att bekosta ändringar och tillägg som hyresgästen önskade; det rörde sig bland annat om tillkommande beställningar till fullmäktige-salen och ändrad belysning. Då projektet Högvakten förvisso var ett partneringsprojekt som inte gav upphov till några ÄTA-arbeten – den upphandlade huvudentreprenören ersättes på löpande räkning – påminner de av hyresgästen önskade arbetena om ÄTA-arbeten, så tillvida att de tillkom under projektets gång.

Bland de övergripande orsakerna till fördröjningarna framhåller rapporten, utöver för lite fokus på att hålla nere kostnader och styra mot uppsatta mål, avvikelser från fattade beslut. Vidare identifieras otydlighet i ansvar och organisation och bristande kompetens som bidragande orsaker till kostnadsökningar.

Vad gäller frågan om organisation framhåller rapporten att det ofta är oklart hur kostnadsansvar är fördelat inom projekten och mellan deltagande parter. Kompetensen bör också stärkas, både hos Higabs hyresgäster avseende vad ny- och ombyggnationsprojekt innebär, och inom den egna organisationen. Den senare bilden bekräftas av företrädare för bolaget som stadsrevisionen har träffat. I intervjuer säger dessa att bolagets decentraliserade inköps- och upphandlingsorganisation, där projektledarna gör mycket av upphandlingsarbetet, innebär en risk för bolaget. Detta då projektledarnas primära expertis är projektledning snarare än upphandling, som de ägnar sig åt ganska sällan.

Bedömning

Som framgår i inledningen av det här avsnittet är regleringen avseende att främja konkurrens och affärsmässighet svagare än den som reglerar upphandling och ÄTA-arbeten. Stadsrevisionen noterar att bolagen i flera avseenden vidtar åtgärder för att främja konkurrens, öka affärsmässighet och ytterst minska kostnaderna för entreprenadupphandlingar. Enligt stadens krav ska nämnder och bolag agera proaktivt och informera om kommande upphandlingar och upphandlingsbehov. Vi bedömer att de granskade bolagen genom att återkommande, men på olika sätt och med olika frekvens, träffa leverantörer hör sammar detta krav. Mot bakgrund av att detta arbete varierar i både i form och omfattning anser vi att det inom Framtiden finns utrymme för samordning och att erfarenhetsutbyte kring dessa frågor med fördel kan ske inom ramen för koncernens inköpsråd.

Medan insatser för att attrahera nya leverantörer, och vidga leverantörsbasen, kan bidra till ökad konkurrens och lägre kostnader menar vi att det finns potential att öka affärsmässigheten hos bolagen genom att utvärdera effekterna av valda upphandlings- och entreprenadformer. Vi bedömer att samtliga bolag som ingått i granskningen bör göra detta. Av de granskade bolagen är det i dagsläget bara Poseidon som utvärderar sin upphandlingsverksamhet på ett systematiskt sätt, men även där finns det utvecklingsmöjligheter.

De granskade bolagens upphandlingar uppgår till stora belopp. Exempelvis uppgår Poseidons investeringar i nyproduktion till drygt 512 miljoner och i befintligt bestånd till 372 miljoner, år 2019. Motsvarande siffror för Familjebostäder är 752 och 288 miljoner. För Higab uppgår de beräknade summorna för ny- respektive reinvesteringar till 314 och 106 miljoner.²⁴ Medan de beräknade investeringsbeloppen inbegriper andra kostnader än entreprenadkostnaderna utgör de senare en stor del. Om en utvärdering kommer fram till att vissa upphandlings- eller entreprenadformer är mer kostnadseffektiva kan det finnas stora besparingar att göra. Vi ser således positivt på den entreprenadrättsliga översyn som pågår i Framtidens inköpsråd och vi uppmanar de granskade Framtidenbolagen att hör sammar översynens framtida slutsatser. Vi har i granskningen observerat att entreprenörsarvodet vid totalentreprenader kan vara tio procent eller mer. Därtill kommer det påslag som huvudentreprenören redan i anbudssumman gör för att samordna och i förekommande fall projektera. Utan att föregripa rådets arbete och översynens resultat ser vi positivt på att dessa kostnader genomlysas och utvärderas. Vi anser också att Higab i den utvärdering av bolagets

²⁴ Dessa siffror är hämtade från bolagens budgetar för år 2019.

upphandlingsverksamhet som vi efterlyser ovan bör belysa dessa frågor och vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

Medan Higabs granskning av tre större investeringsprojekt inte kan sägas vara en regelrätt utvärdering av bolagets upphandlingsverksamhet belyser den ett antal frågor som har direkt bäring på hur bolagets kostnader kan minska och affärsmässighet öka. Vi delar rapportens bedömning att bolaget behöver vidta åtgärder som stärker kostnadskontrollen, ökar upphandlings- och beställarkompetensen och ytterligare formaliserar ansvarsfördelningen mellan bolaget och dess hyresgäster vid renoverings- och nyproduktionsprojekt. Iakttagelserna i den här rapporten – avseende bolagets investeringsprocess, delar av dess upphandlingsverksamhet och hantering av ATA-arbeten – samt vittnesmål från bolaget, stärker den bedömningen.

Sammanfattande bedömning

Syftet med den här granskningen är att bedöma om bolagen har ändamålsenliga rutiner för upphandling av byggentreprenader. De bolag som ingår i granskningen är Bostads AB Poseidon, Familjebostäder i Göteborg AB, Framtiden Byggutveckling AB, Göteborgs stads bostadsaktiebolag och Higab AB.

För att besvara syftet uppmärksammar granskningen tre områden: bolagens rutiner för upphandling av byggentreprenader, bolagens rutiner för att hantera ändrings- och tilläggsarbeten – även kallade ÄTA-arbeten – och bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet. Det första området relaterar till de senare två på olika sätt. Alltför omfattande ändrings- och tilläggsarbeten i en entreprenad riskerar leda till en otillåten direktupphandling. Att säkerställa en god kostnadskontroll över denna typ av arbeten är således viktigt ur ett upphandlingsperspektiv. Mot bakgrund av att upphandlingslagstiftningen bland annat syftar till att främja konkurrens och tillgodose ett effektivt användande av offentliga medel är också bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet en viktig del i deras upphandlingsverksamhet.

Stadsrevisionen bedömer att bolagen bör stärka sina rutiner för upphandling av byggentreprenader och för hantering av ÄTA-arbeten. Vi anser också att bolagens arbete för att främja konkurrens och affärsmässighet kan utvecklas.

Upphandlingar av byggentreprenader kan dokumenteras bättre

Granskningens första revisionsfråga är att bedöma om bolagen har säkerställt en god följsamhet mot gällande lagar och regler för offentlig upphandling av byggentreprenader. Bristande följsamhet innebär att det finns avvikelser från lagen om offentlig upphandling, LOU, och/eller mot Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling. Det kan också innebära att bolagen inte har beaktat egna eller koncerngemensamma riktlinjer och anvisningar för hur nödvändiga investeringsbeslut – som föregår en upphandling – ska fattas.

Vi bedömer att de granskade bolagen i Framtidenkoncernen behöver beakta det koncerngemensamma kravet att dotterbolagen ska upprätta och besluta bolagsspecifika investeringsanvisningar. Higab bör se över bolagets anvisning för direktupphandling så att den tydligare beskriver hur direktupphandlingar ska göras.

Vår bedömning är att bolagen, i de upphandlingar vi har granskat, har använt rimliga kvalificeringskrav och utvärderingskriterier. Däremot bedömer vi att bolagens dokumentation av hur kvalificeringskraven har kontrollerats och av hur utvärdering av kvalitet har skett kan förbättras.

Vi noterar vissa otydligheter i dokumentationen i upphandlingarna från Framtiden Byggutveckling, Poseidon och Bostadsbolaget. De upphandlingar vi har granskat från Familjebostäder och Higab uppvisar fler brister i detta avseende, bland annat saknas det dokumentation som beskriver bolagens ställningstaganden när kvalitet har utvärderats i upphandlingarna. Vi noterar också att dessa bolags dokumentation av hur kvalificeringskrav har kontrollerats behöver stärkas. Stadsrevisionen riktar därför följande rekommendation till Familjebostäder och Higab:

Stadsrevisionen rekommenderar styrelserna för Familjebostäder i Göteborg AB och Higab AB att vidta åtgärder som säkerställer att bolagens entreprenadupphandlingar dokumenteras på ett tillfredsställande sätt

Kostnadskontrollen för ÄTA-arbeten kan stärkas

Den andra granskningsfrågan är att bedöma om bolagen har säkerställt att ÄTA-arbeten hanteras på ett korrekt sätt. Stadsrevisionen bedömer att bolagen, med något undantag, har väl fungerande rutiner för att få underrättelser om ÄTA-arbeten (ändrings- och tilläggsarbeten) och för att godkänna desamma. Samtidigt gör vi bedömningen att den här typen av arbeten kan hanteras mer enhetligt i bolagen. Som en del i detta anser vi att bolagen bör använda egna sammanställningar över de ÄTA-arbeten som uppstår i projekt och inte enbart använda sig av de anlitade entreprenörernas sammanställningar.

I syfte att identifiera återkommande och kostnadskrävande arbeten bedömer vi också att bolagen bör följa upp och utreda vad som orsakar ÄTA-arbeten och hur dessa arbeten kan minskas. Mot bakgrund av att alltför omfattande ÄTA-arbeten i projekt riskerar leda till otillåtna direktupphandlingar anser vi också att samtliga bolag bör följa upp kostnaderna för dessa arbeten i förhållande till upphandlingarnas kontraktsvärden. Vad gäller Higabs rutiner för detta område bedömer vi därutöver att bolaget behöver vidta åtgärder som säkerställer att anlitade entreprenörer på ett konsekvent sätt anmäler ÄTA-arbeten innan dessa påbörjas. Vi riktar därför följande rekommendation till bolaget:

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen för Higab AB att vidta åtgärder som säkerställer att bolagets hantering av ÄTA-arbeten förbättras.

Bolagen arbetar för att främja konkurrens och affärsmässighet

Granskningen tredje revisionsfråga är att bedöma om bolagen agerar för att främja konkurrens och affärsmässighet. Granskningen visar att bolagen arbetar på olika sätt med dessa frågor; bland annat informerar

bolagen om kommande upphandlingsbehov för att på så vis öka konkurrensen och bredda leverantörsbasen. Vi gör bedömningen att bolagens insatser i vissa avseenden är ändamålsenliga, men att det finns utvecklingsmöjligheter. Inom Framtiden finns sedan en tid tillbaka ett koncerngemensamt inköpsråd. Vi bedömer att de granskade Framtidenbolagen, inom ramen för rådets arbete, kan samordna arbetet med att vidga marknaden och nå nya leverantörer. Vi bedömer vidare att bolagen bör följa upp sina upphandlingar med avseende på vilka upphandlings- och entreprenadformer som är mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Vi ser positivt på att Framtidens inköpsråd har initierat en entreprenadrättslig översyn som uppmärksammar dessa frågor och uppmanar de granskade bolagen att inom ramen för det arbetet beakta de iakttagelser och bedömningar som presenteras i den här rapporten.

Vi ser positivt på Higabs genomlysning av större investeringsprojekt och gör liksom den bedömningen att bolaget i delar behöver stärka kostnadskontrollen och upphandlingskompetensen. För att undvika fördröjningar i projekt anser vi att bolaget utöver förbättrad ÅTA-hantering behöver vidta åtgärder som tydliggör och formaliserar hur, och på vilka grunder, hyresgäster kan initiera ändringar av projekt under projektens gång.

Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22 stycken. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekman-revisor. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmanrevisor för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.


Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.



Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se