



26 november 2019

## Upphandling av byggtreprenader

### Inledning

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. 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.

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 rådighet över planprocessen, leverantörsbrist och otillräcklig konkurrens. Enligt branschorganisationen Sveriges Allmännytta, 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. 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.

Stadsrevisionen uppmärksammar i den här granskningen 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.

Rapportsammandraget baseras på rapporten Granskning av upphandling av byggentreprenader som finns på [www.goteborg.se/stadsrevisionen](http://www.goteborg.se/stadsrevisionen).

## Utgångspunkter i granskningen

Syftet med granskningen har varit att bedöma om de berörda bolagen har ändamåls-  
enliga rutiner för upphandling av byggentreprenader.

De bolag som har ingått i granskningen är Bostads AB Poseidon, Familjebostäder i Göteborg AB, Framtiden Byggutveckling AB, Göteborgs stads bostadsaktiebolag och Higab AB.

För att besvara syftet har granskningen uppmärksammat bolagens rutiner för upphandling av byggentreprenader, bolagens rutiner för att hantera ändrings- och tillägsarbeten – 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 tillägsarbeten 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.

## Iakttagelser och bedömningar

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*

Granskningen har uppmärksammat 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 doku-

mentation av hur kvalificeringskrav har kontrollerats behöver stärkas.

### *Hanteringen av så kallade ÄTA-arbeten (ändrings- och tilläggsarbeten) kan stärkas*

Vi har också granskat om bolagen har säkerställt att ÄTA-arbeten hanteras på ett korrekt sätt. Vi 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 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.

### *Bolagen arbetar för att främja konkurrens och affärsmässighet*

Vi har även granskat 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 ett antal större investeringsprojekt och gör liksom den bedömningen att bolaget i delar behöver stärka kostnadskontrollen och upphandlingskompetensen. För att undvika fördyrningar i projekt anser vi att bolaget utöver förbättrad ÄTA-hantering behöver vidta åtgärder som tydliggör och formaliserar hur, och på vilka grunder, hyresgäster kan initiera ändringar av projekt under projektens gång.

## **Sammanfattande bedömning**

Mot bakgrund av de bedömningar som vi har gjort i rapporten lämnar vi följande rekommendationer:

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

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



\*

## Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

[stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se](mailto:stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se)



**Göteborgs  
Stad**