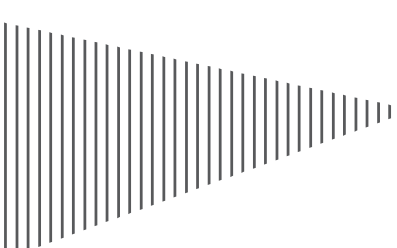


Granskning av upphandling av byggnation korttidsboende LSS

Hylte kommun



Linus Aldefors, EY
Emmy Lundblad, EY

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Genomförande och avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier.....	6
3	Upphandling och avtalstecknande	7
3.1	Upphandling	7
3.2	Avtal	7
3.3	Bedömning	8
4	Kontroller och återrapportering	9
4.1	Kontroll entreprenör	9
4.2	Återrapportering styrelse.....	10
4.3	Bedömning	10
5	Slutsats	11
6	Källförteckning	13
7	Revisionskriterier	14

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Hylte kommun granskat Stiftelsen Hyltebostäders upphandling och genomförande av byggnation av LSS-boende.

Vår slutsats är att styrelsen har hanterat upphandlingen i enlighet med de styrdokument som är tillämpliga. Inför upphandling har avstämning skett med kommunens upphandlingsenhet i syfte att kvalitetssäkra underlagen. Inför tilldelningsbeslut har det vinnande anbudet även granskats av kommunjuristen.

De kontroller som sker under produktion bedömer vi vidare är tillräckliga. Resultatet av kontrollerna har även medfört att fel har identifierats varpå Hyltebostäder har vidtagit åtgärder gentemot entreprenören. Vidare har detta föranlett att Hyltebostäder anlitat en besiktningsman samt även hållit inne med betalningar gentemot entreprenören.

Styrelsen har vid ett antal tillfällen informerats om projektet samt tagit del av ekonomisk återrapportering. Vi bedömer dock inte att denna återrapportering är tillräcklig. I granskningen framkommer även att styrelsen inte har fastställt hur återrapportering av investeringsprojekt ska ske. Vår bedömning är att styrelsen bör fastställa sådana rutiner för att säkerställa att återrapporteringen är tillräcklig och sker systematiskt.

Vi rekommenderar därför styrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljning av investeringsprojekt genom att fastställa rutiner för uppföljningens omfattning och frekvens.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Omsorgsnämnden i Hylte Kommun har gett i uppdrag åt Hyltebostäder att utföra en nybyggnad av ett korttidsboende för LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Byggnaden ska uppföras vid Bäckgatan i Hyltebruk. Fastigheten, tomten har tidigare varit bebyggd med tre (3) byggnader, men dessa är rivna, sedan många år.

De nya lokalerna ska vara tillgängliga för personer med omfattande funktionsnedsättningar. Boendet ska som max kunna ta emot 6 personer samt en sovande personal på natten. Bruttoarea (BTA) ca 500 m².

Styrelsen för Stiftelsen Hyltebruk har enligt sammanträdesprotokoll 2021-03-18 antagit Policy för inköp och attest den 30 september 2020. Detta har kompletterats och styrelsen har antagit Hylte Kommuns "Policy för upphandling och inköp" som ett styrande dokument även för Hyltebostäder.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. Nya bestämmelser infördes bl.a. den 1:a januari 2017.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna i Hylte kommun beslutat att granska upphandlingen av entreprenör för nybyggnationen av korttidsboendet på Bäckgatan.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Stiftelsen Hyltebostäder har följt kommunens policy för upphandling och inköp avseende byggnation av korttidsboendet.

- ▶ Har upphandling skett i enlighet med kommunens upphandlingspolicy?
- ▶ Har det upprättats ett avtal med leverantören, i enlighet med kommunens policy och regelverk?
- ▶ Finns systematiska rutiner för avtalsuppföljning?
 - Är kontrollerna tillräckliga i omfattning, kvalitet, innehåll och antal och har de relevant fokus?
- ▶ Har rapportering till relevanta nämnder och styrelser skett ändamålsenligt?

2.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom dokumentationsstudier och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner på Hyltebostäder. Granskningen avser Stiftelsen Hyltebostäder.

2.4 Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 7.

- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunallag (2017:725), 6 kap.
- ▶ Interna policy och riktlinjer
- ▶ Stiftelseförordnande Hyltebostäder

3 Upphandling och avtalstecknande

3.1 Upphandling

Inom Hyltebostäders organisation leds projektet av Fastighetschef, tillika ombud gentemot entreprenören. Därtill har teknisk chef varit delaktig under både projektering och utförande. Vid projektering och framtagande av systemhandlingar har flertalet externa konsulter med specialistkompetens arbetat i projektet. De intervjuade uppger att merparten av konsulttjänsterna har kunnat avropas genom ramavtal. Därtill har en representant från omsorgsförvaltningen deltagit i projekteringskedet för att tillse att verksamhetens behov beaktas.

Inför upphandling av entreprenör har Hyltebostäder haft kontakt med kommunens upphandlingsenhet för att kvalitetssäkra underlag inför annonsering. Hyltebostäder genomförde upphandlingen under våren 2020.

Det framförs vid intervju att en första upphandling avbröts på grund av inkomna anbud från oseriösa aktörer. I ny anbudsfrågan ställdes enligt uppgift högre krav på entreprenörers förutsättningar för kvalificering.

Av förfrågningsunderlag framgår, utöver detaljerna avseende utförandet, att det ställs krav på kvalitetsledning, miljöledning, etisk uppförandekod och att personal ska omfattas av kollektivavtalsenliga villkor.

Totalt inkom 11 anbud och i enlighet med förfrågningsunderlaget antogs det anbud som hade lägst pris. Av upphandlingsprotokollet framgår att Hyltebostäder tillämpat en begränsad kontroll i samband med utvärderingen vilket innebär att det anbud med lägst pris utvärderas först. Detta anbud uppfyllde samtliga krav. Därmed utvärderades inte övriga anbud.

Vid intervjuer uppges att Hyltebostäder hade möte med entreprenören före kontraktsskrivning för att säkerställa exempelvis hantering av löner och ekonomi. Därutöver besökte fastighetschef entreprenörens fabrik. I samband med anbudsutvärdering bistod kommunjuristen i granskning av anbudet för att säkerställa att anbudet kunde accepteras.

3.2 Avtal

Inom ramen för granskningen har det inte framkommit att det finns specifika riktlinjer eller rutiner för avtalshantering. Avtal tecknades med entreprenören i juni 2020. Kontraktssumman uppgår till 11,3 mnkr och arbetet ska färdigställas senast vecka 26 år 2021.

I nedan tabell framgår en genomgång av avtalets innehåll enligt en checklista för kontroll att avtalet innefattar väsentliga delar.

Tabell 1: Kontroll avtal

Innehåll	Kontroll
Definierade avtalsparter	✓
Definierad avsikt med avtalet	✓
Avtalstid	✓
Diarieföring	✓
Korrekt undertecknat	✓
Information om hur avtal kan brytas	✓ ¹
Kvalitetskrav	✓
Uppföljning	✓

Enligt Hyltebostäders interna rutin för inköp och entreprenadbeställningar ska en uppföljning av avtalet ske i samband med att entreprenaden avslutas. Vid tiden för granskningen har entreprenaden inte färdigställts varpå en sådan uppföljning inte är genomförd.

3.3 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlingen har skett i enlighet med de interna styrdokument som är tillämpliga. Hyltebostäder har säkerställt att det finns krav avseende exempelvis kvalitet och miljö, som framgår av riktlinjer för inköp och upphandling. Därtill har upphandlingen skett med stöd av kommunens upphandlingsenhet.

Vidare bedömer vi att avtalet är upprättat på ett korrekt sätt. Vi anser att det finns tillräckliga rutiner för att säkerställa att avtal följs upp efter entreprenadens färdigställande. Huruvida dessa följs kan inte bedömas då byggnationen inte är färdigställd.

¹ Framgår av bilaga 3 AB 04 Allmänna bestämmelser för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader. I AB 04 regleras beställarens rätt att häva avtalet, entreprenörens rätt att häva avtalet och entreprenörens rätt att avbryta arbetet.

4 Kontroller och återrapportering

4.1 Kontroll entreprenör

I byggskedet hålls byggmöten där fastighetschef och teknisk chef från Hyltebostäder deltar. Därtill deltar projektledaren och den kontrollansvarige, vilka avropats från ramavtal för konsulttjänster. Från entreprenörens sida deltar representanter från både generalentreprenören och underentreprenörer. Protokoll från byggmöten och handlingar i projektet delas mellan entreprenör och beställare (Hyltebostäder) via Ibinder².

Entreprenören har upprättat en betalplan för projektet som granskats av fastighetschef och projektledare/kontrollansvarig. Den kontrollansvarige konsulten genomför kontroller kopplat till betalplanen. Detta för att säkerställa att arbetet är utfört i enlighet med plan. Fastighetschef kräver in underlag på utfört arbete inför att fakturor från entreprenören betalas. Därtill har entreprenören en egenkontrollplan som denne ansvarar för.

Intervjuade uppger att det framkommit fel på byggnaden som medfört att beställaren (Hyltebostäder) hållit inne med betalningar. Exempelvis har det framkommit att byggnaden är 11 kvm mindre än vad som framgår av ritningar och beställning. Detta efter kontroller av den kontrollansvarige konsulten. Det har även framkommit att entreprenören vid tillfälle utgått från fel handlingar i byggskedet. I projektet finns ett antal ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA-beställningar) till följd av markarbete. De intervjuade uppger att entreprenören inte har upprättat en ÄTA-lista i enlighet med avtalet. Likaså har det saknats underlag vid fakturering av ÄTA-beställningar. Hyltebostäder har därför upprättat en intern lista för att säkerställa uppsikt och kontroll. Vid tiden för granskningen uppgick de totala ÄTA-arbetena till ca 3 mnkr. Uppgifter har även framkommit att underentreprenörer inte har fått betalt, varpå nya underentreprenörer har anlitats i projektet. Detta får vidare konsekvenser för tidplanen och byggnationens färdigställande.

På grund av de problem som uppstått har Hyltebostäder anlitat en extern besiktningsman för att säkerställa att ytterligare fel inte uppkommit. Därtill har jurister kopplats in i samband med förhandling med entreprenören, vilket medför ökade kostnader. Vid tiden för granskningen är flertalet av dessa ärenden inte avslutade, då förhandling med entreprenören fortsatt pågår. Enligt det underlag som Hyltebostäder upprättat omfattar tvisten kostnader på ca 1,2 mnkr.

Per 2021-12-31 har totalt 11 137 269 kr upparbetats i projektet, i förhållande till budgeterat 15 600 000 kr.

² Projekthanteringssystem utformat för byggsektorn.

4.2 Åtterrapportering styrelse

Styrelsen har inför beslut om investeringen behandlat ärenden rörande kalkyl, programhandling, hyreskontakt och upplåning genom Kommuninvest. Styrelsen har därefter beslutat om en budget för projektet om 15,6 mnkr.

I juni 2020 behandlade styrelsen ett informationsärende rörande anbudstilldelning. Under år 2021 har styrelsen även informerats om att det i samband med schaktning framkommit att det fanns en gammal grund i marken vilket innebar att byggnationen påverkades. Vid sammanträdet i december 2021 fick styrelsen en ekonomisk återrapportering avseende projektet. Åtterapporteringen innefattade utfall per år 2019, 2020 och 2021 samt budget för projektet.

Därtill uppger intervjuade att styrelsen fått muntlig information om status för projektet samt de pågående tvisterna med entreprenören. Därtill ingår investeringen i den ordinarie återrapportering som sker i samband med årsbokslutet.

Fastighetschef har informerat omsorgsnämnden om projektets framdrift. Därtill har representanter för verksamheten och facket besökt byggplatsen för att säkerställa att de förändringar som skett inte påverkar den verksamhet som ska bedrivas i lokalerna.

4.3 Bedömning

Vår bedömning är att Hyltebostäder genomför systematiska kontroller i den omfattning som är tillämpliga i projektet. Kontrollerna har även inneburit att fel har påvisats. Det är enligt vår mening bekymmersamt, men samtidigt nödvändigt, att Hyltebostäder behövt anlita såväl besiktningsman som jurist för processer gentemot entreprenören.

Vi bedömer att styrelsen bör stärka den löpande återrapporteringen av större investeringsprojekt. Styrelsen har ett ansvar att hålla sig informerad och uppdaterad om projektets framdrift avseende tidplan, kvalitet och ekonomi. Uppföljning bör även vara dokumenterad.

Vi rekommenderar därför styrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljning av investeringsprojekt genom att fastställa rutiner för uppföljningens omfattning och frekvens.

5 Slutsats

Vår slutsats är att styrelsen har hanterat upphandlingen i enlighet med de styrdokument som är tillämpliga. Inför upphandling har avstämning skett med kommunens upphandlingsenhet i syfte att kvalitetssäkra underlagen. Därtill har externa konsulter tagit fram systemhandlingar som ingått i förfrågningsunderlaget.

De kontroller som sker under produktion bedömer vi vidare är tillräckliga. Resultatet av kontrollerna har även medfört att fel har identifierats varpå Hyltebostäder har vidtagit åtgärder gentemot entreprenören.

I granskningen framkommer att styrelsen inte har fastställt hur återrapportering av investeringsprojekt ska ske. Vår bedömning är att styrelsen bör fastställa sådana rutiner för att säkerställa att återrapporteringen är tillräcklig och sker systematiskt.

Vi rekommenderar därför styrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljning av investeringsprojekt genom att fastställa rutiner för uppföljningens omfattning och frekvens.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har upphandling skett i enlighet med kommunens upphandlingspolicy? 	<p>Ja.</p> <p>Upphandlingen innefattar de övergripande krav på kvalitetsledning, miljö mm som framgår av styrdokument. Därtill har kommunens upphandlingsenhet och kommunjurist bistått i samband med upphandling.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har det upprättats ett avtal med leverantören, i enlighet med kommunens policy och regelverk? 	<p>Ja.</p> <p>Det finns inga styrdokument att förhålla sig till avseende avtal. Vi bedömer dock att avtalet innefattar de delar som kan anses vara tillräckliga.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns systematiska rutiner för avtalsuppföljning? 	<p>Ja.</p> <p>Kontrollansvarig genomför kontroller i förhållande till gällande betalplan. Samverkan sker genom byggmöten samt att handlingar delas via ett digitalt projekthanteringssystem.</p>

<p>▶ Har rapportering till relevanta nämnder och styrelser skett ändamålsenligt?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att styrelsen inte tar del av återrapportering i tillräcklig utsträckning. Det saknas även rutiner för hur systematisk återrapportering ska ske.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6 Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ VD Hyltebostäder
- ▶ Fastighetschef, Hyltebostäder

Analyserade dokument:

- ▶ Stiftelseförordnande
- ▶ Riktlinjer för inköp och upphandling
- ▶ Rutin för inköp, entreprenadbeställningar och attest
- ▶ Förfrågningsunderlag inkl bilagor
- ▶ Anbud entreprenör
- ▶ Upphandlingsprotokoll
- ▶ Tilldelningsbeslut
- ▶ Avtal med entreprenör
- ▶ Protokoll projekteringsmöte
- ▶ Protokoll byggmöte
- ▶ Betalplan
- ▶ Tidplan
- ▶ Underlag ÄTA-arbeten
- ▶ Protokollsutdrag styrelsen för Hyltebostäder
- ▶ Ekonomisk sammanställning per 2021-12-31

7 Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725) 6 kap

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Stiftelseförordnande Hyltebostäder

Kommunfullmäktige antog förordnandet 2020-10-22. Stiftelsen är ett allmännyttigt bostadsbolag som inom Hylte kommun ska förvärva, avyttra, äga och förvalta fastigheter samt bygga bostäder, affärslägenheter och tillförande kollektiva anordningar.

Verksamhetens ändamål är att med iakttagande av de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna främja bostads-, lokal och institutionsförsörjning i kommunen.

Policy för upphandling och inköp

Policyn antogs av kommunfullmäktige år 2017 och gäller för kommunens och Hyltebostäders upphandlingsverksamhet. Policyn innefattar följande punkter:

- ▶ Upphandling ska ske med utgångspunkt i lagstiftning och grundläggande principer.
- ▶ Upphandling ska genomföras med nyttjande av konkurrensmöjligheter där såväl stora som små företag ges möjlighet att delta.
- ▶ Upphandling ska genomföras så att verksamheterna får varor och tjänster med rätt funktion och kvalitet till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.
- ▶ I de upphandlingar det är tillämpligt ska etiska, sociala och miljömässiga krav ställas.
- ▶ Företrädare för kommunen och stiftelsen ska vid upphandlingar uppträda affärsetiskt korrekt.
- ▶ Verksamheterna är skyldiga att känna till och nyttja de ramavtal som upprättats, samt gällande regler och rutiner.

Riktlinjer för upphandling och inköp

I riktlinjen fastställs att upphandlingar inom Hylte kommun uppfattas upphandlingslagstiftning³. Vid upphandlingar över fastställt tröskelvärde ska upphandlingen kvalitetssäkras av upphandlings- och inköpsfunktionen, tillsammans med den upphandlade verksamheten.

Vidare framgår att upphandlingen ska ta miljöhänsyn och social hänsyn, följande punkter framgår:

- ▶ Miljöanpassad upphandling - Miljöanpassade lösningar ska prioriteras. Om möjligt ska det i avtal ställas krav på att leverantören har en miljöpolicy. Upphandlingsmyndighetens förslag på kriterier kan användas som hjälpmedel.
- ▶ Kvalitetsledning - Om det är möjligt ska krav ställas att leverantören har ett kvalificerat kvalitetsledningssystem.
- ▶ Sociala och etiska krav - Leverantörer ska acceptera kommunens text om Etisk uppförandekod.

I de fall det är möjligt ska krav även ställas avseende:

- ▶ Arbets- och anställningsvillkor i enlighet med svenskt kollektivavtal.
- ▶ Krav kopplat till arbetsmiljö eller ILO:s kärnkonvention.
- ▶ Leverantören erbjuder praktik/trainee till personer som står långt från arbetsmarknaden.
- ▶ Lika möjligheter för män och kvinnor.
- ▶ Social integration.

Upphandlingen ska genomföras genom konkurrensutsättning och förfrågningsunderlaget bör utformas så att såväl stora, medelstora som små företag kan lämna anbud. Avseende uppföljning framgår att detta ska ske till kommunstyrelsen i samband med årsbokslut.

Styrelsen för Hyltebostäder har antagit egna riktlinjer för upphandling daterade 2018-12-08. Riktlinjerna utgår från kommunens riktlinjer och innefattar motsvarande krav avseende hållbara upphandlingar⁴.

Rutin för inköp, entreprenadbeställningar och attest

Styrelsen antog i september 2020 en rutin för inköp, entreprenadbeställningar och attest. Rutinen reviderades senast i mars 2021.

Avseende entreprenadinköp framgår att mindre beställningar ska ske via befintliga ramavtal. Om en upphandling krävs ska detta ske genom TendSign. Vidare framgår att det ska ske en uppföljning i samband med att en entreprenad avslutas.

³ Lagen om offentlig upphandling (LOU), Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF), Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och Lagen om upphandling av koncessioner (LUK).

⁴ Miljökrav samt sociala och etiska krav.

Uppföljningen ska innefatta om entreprenören har följt avtalet och att priset är korrekt.