



HELSINGBORG

Revisionsrapport

Styrning och uppföljning av entreprenörer

Stadsrevisionen

Styrning och uppföljning av entreprenörer – 2025
Framtagen av Stadsrevisionen i Helsingborgs stad
Datum: 20250616
Diarienummer: 38/2025
Kontakt: stadsrevisionen@helsingborg.se
Omslagsfoto: Oceanhamnen
Fotograf: Lotta Wittinger

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	5
Syfte och revisionsfrågor, avgränsning	5
Revisionskriterier	6
Metoder	6
Resultat av granskningen.....	7
Riktlinjer, rutiner och processer	7
Ansvarsfördelning för avtalsuppföljning	11
Kontroll och uppföljning av avtal	13
Åtgärder vid avvikelser.....	19
Återrapportering till nämnden	20
Samlad bedömning och rekommendationer.....	21

Sammanfattning

Stadsrevisionen har i sin revisionsplan 2025 beslutat att genomföra en granskning av styrning och uppföljning av entreprenörer. Syftet med granskningen har varit att bedöma om fastighetsnämnden utövar en ändamålsenlig och tillräcklig avtalsuppföljning av entreprenörer som anlitas i byggprojekt.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att fastighetsnämnden **i allt väsentligt** utövar en ändamålsenlig och tillräcklig avtalsuppföljning.

Vi grundar vår bedömning på att det finns formaliserade riktlinjer och rutiner som säkerställer att avtalsuppföljningen följer nämndens krav och stadens policy för inköp och upphandling. Vi bedömer också att det finns ett ändamålsenligt systemstöd för avtalsuppföljningen med tillhörande checklistor och en i allt väsentlig tydlig roll- och ansvarsfördelning för avtalsuppföljningen.

Vidare grundar vi vår bedömning på att stickproven visar få avvikelser, dock förekommer viss variation i projekten. Vi bedömer att rutinerna över vad som ska följas upp inom vissa områden enligt de administrativa föreskrifterna, behöver förtydligas. Exempelvis vad gäller uppföljning av kvalitets- och miljöplan samt underentreprenörer. Vi ser det som viktigt att nämnden i högre utsträckning säkerställer rutiner inom området för att möta uppställda krav såväl vad gäller att säkra en sund och säker byggmiljö som att nå stadens uttalade klimatmål. Vidare bedömer vi att nämnden behöver säkerställa valda underentreprenörer enligt gällande lagstiftning.

Utifrån att staden har flera större projekt på gång bedömer vi att nämnden bör utvärdera om nuvarande intervall för återrapportering av projekt till nämnden är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi fastighetsnämnden att:

- i ökad utsträckning verka för informations- och erfarenhetsutbyte mellan projektledarna för att säkerställa att avtalsuppföljningen är likvärdig,
- säkerställa rutinerna för kontroll och samråd avseende underentreprenörer,
- utveckla nuvarande krav i upphandlingar för att i högre utsträckning stödja stadens klimat- och energiplan och nämndens uttalade klimatmål framför allt gällande renoveringsprojekt,
- i ett framtidsytande perspektiv utvärdera om nuvarande återrapportering till nämnden avseende pågående projekt är tillräcklig.

Inledning

Under senare år har risken för oegentligheter och bristande avtalsföljsamhet inom den offentliga verksamheten särskilt uppmärksamats. Dessa brister kan förekomma inom olika delar av kommunens verksamhet, bland annat vid inköp och upphandlingar. Inom exempelvis bygg- och anläggningsbranschen har rapporter och granskningar visat att svartarbete ofta förekommer. I dessa branscher kan även förekomma kedjor av underentreprenörer, vilket kan betyda en förhöjd risk för att arbetsrättsliga regler kringgås eller felaktigheter gentemot avtalsvillkor och prisdebiteringar vid bristande avtalsuppföljning.

Fastighetsnämnden genomför inom ramen för sin verksamhet upphandlingar av entreprenörer för att utföra olika byggprojekt. Med avseende på ovan, förutsätter det en ändamålsenlig intern kontroll och tillräcklig avtalsuppföljning för att säkerställa avtalsföljsamhet.

De förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 1 har mot bakgrund av genomförd riskanalys, bedömt att det finns en risk i hur fastighetsnämnden säkerställer en tillräcklig avtalsuppföljning och har därmed beslutat att genomföra en fördjupad granskning inom området.

Syfte och revisionsfrågor, avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om fastighetsnämnden utövar en ändamålsenlig och tillräcklig avtalsuppföljning av entreprenörer som anlitas i byggprojekt.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs?
- Är ansvarsfördelningen för avtalsuppföljningen tydlig?
- Sker tillräcklig kontroll och uppföljning av avtalen utifrån överenskomna villkor?
- Har nämnden säkerställt möjlighet till åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal?
- Sker systematisk återrapportering till nämnden?

Granskningen avgränsas till fastighetsnämndens ansvarsområde vad gäller anlitande av entreprenörer i byggprojekt.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för granskningen utgörs av:

- Kommunallag (2017:725) 6 kap, 6§
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 17 kap. Fullgörande av kontrakt
- Helsingborgs stads policy för inköp och upphandling med tillhörande riktlinjer
- Klimat- och energiplan för Helsingborg 2025–2030.
- Tillämpliga interna regelverk, policys och beslut.

Metoder

Granskningen har genomförts av sakkunniga revisorer på stadsrevisionen i Helsingborgs stad och kvalitetsgranskats av revisionsdirektören. Berörda sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende i enlighet med SKYREV:s rekommendation (Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer) och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Granskningen har innefattat intervjuer med tjänstepersoner med ansvar för projektverksamhet på fastighetsförvaltningen, men även ekonomi- och controller funktioner. En kompletterande intervju har genomförts med representant för stadens centrala inköpsenhet. Därtill har dokumentstudier genomförts samt stickprov. Tre byggprojekt har valts ut för stickprov. De byggprojekt som valts ut har under granskningsperioden varit pågående och urvalet har skett bland samtliga projekt som har den dignitet att de rapporteras till nämnden.¹ I stickproven har vi följt upp vilka kontroller förvaltningen genomför för att säkerställa att entreprenörer och eventuella underentreprenörer (UE) utför arbetet utifrån ställda villkor i avtal, exempelvis vad gäller arbetsrättsliga villkor och miljö- och kvalitetskrav. Se sammanställning i avsnitt Uppföljning i projekten.

Intervjuade i granskningen samt tillförordnad fastighetsdirektör har erhållit granskningen för faktakontroll.

¹ Projekt som redovisades vid nämndssammanträdet i maj 2025 har projektbudgetar på mellan 25 mnkr och 375 mnkr.

Resultat av granskningen

Lagstiftning och regler

Lag om offentlig upphandling reglerar i 17 kapitlet att en upphandlande myndighet får ställa särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. De särskilda villkor som ställs måste dock ha anknytning till den vara, tjänst eller byggentreprenad som anskaffas och ska därtill anges i upphandlingsdokumenten. I lagstiftningen regleras att myndigheten ska kräva att leverantören säkerställer att dennes underleverantörer uppfyller villkoren. Den upphandlande myndigheten ska ställa krav på att leverantören anger namn på och kontaktuppgifter för de underleverantörer som anlitas. Uppgifterna ska lämnas innan leverantören påbörjar fullgörandet av kontraktet.

Staden har en **policy för inköp och upphandling**² med tillhörande **riktlinjer för inköp och upphandling**³. Dessa gäller för samtliga nämnder och förvaltningar inom staden. Riktlinjerna syftar till att förtydliga hur policyn ska förverkligas i Helsingborgs stad. Ett särskilt avsnitt i riktlinjerna tar upp avtalsuppföljning. Bland annat nämns vikten av uppföljning av kvalitets- och hållbarhetskrav och att beställaren får avtalade priser. Riktlinjen tar också upp att vad som ska följas upp avgörs av ställda krav i upphandlingen, avtalsvillkor och vilka behov verksamheten har.

Kommunfullmäktige antog i december 2024⁴ en **klimat- och energiplan** för Helsingborg för åren 2025–2030. I denna betonas vikten av att koncernen, i sin roll som kravställare och upphandlare, tydliggör klimatkrav i upphandlingar som berör staden. I detta innefattas möjligheten att påverka och främja övergången till förnybara drivmedel såsom biodrivmedel och el. Klimat- och energiplanen tar också upp att koncernen förväntas ha störst möjlighet att påverka de aktörer som arbetar med entreprenad inom bygg och anläggning och drift, då koncernen är en stor beställare av sådana tjänster. Det anges också att under planperioden behöver koncernen ställa krav på fossilfria arbetsmaskiner hos samtliga entreprenörer som anlitas och framåt även utsläppsfria maskiner.

Riktlinjer, rutiner och processer

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan "Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för kontroll av att avtal efterlevs?".

² Antagen i kommunfullmäktige 15 mars 2022, § 59.

³ Antagna i kommunstyrelsen 2 mars 2022, § 47.

⁴ 17 december 2024, § 162.

Organisation

På fastighetsförvaltningen finns en projektavdelning som arbetar med olika nybyggnads- och renoveringsprojekt samt hyresanpassning av stadens fastigheter. Projektavdelningen leds av en projektchef och har därtill 11 projektledare anställda och två ritningssamordnare. Vid behov anlitas externa projektledare i olika projekt. Projektavdelningen fungerar som stöd till framför allt fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen är både beställare och fastighetsägare.

Anvisningar och systemstöd

Administrativa föreskrifter och avtal

Till varje projekt hör administrativa föreskrifter. De administrativa föreskrifterna är en del i upphandlingen och reglerar formalia för projektet. Därtill tecknas ett avtal med entreprenören. I detta avtal framgår exempelvis kontraktssumman och där i klargörs också vilka handlingar som är underlag till beställningen, exempelvis protokoll från entreprenadförhandling. I de administrativa föreskrifterna hänvisas till AB 04⁵ eller ABT 06⁶, vilka gäller för respektive entreprenad. Vilken som är tillämplig beror på om det är en utförarentreprenad eller en totalentreprenad.

Projekteringsanvisningar

Fastighetsförvaltningen har tagit fram särskilda projekteringsanvisningar samt tillhörande bilaga över projektprocessen med flödesschema som används som övergripande anvisningar i projekten. Tanken med projekteringsanvisningarna är att säkerställa att arbetet bedrivs enhetligt och oberoende av vilka konsulter och/eller entreprenörer som deltar i projekten. I de administrativa föreskrifterna hänvisar fastighetsförvaltningen till projekteringsanvisningarna, bland annat att entreprenören ska leverera handlingar i projektet utifrån anvisningarna. Enligt uppgift i intervju skapar projekteringsanvisningarna en tydlighet och underlättar även drift och hantering av fastigheterna efter färdigställande, då projekten med hjälp av anvisningarna utförs på likartat sätt och säkerställer en viss standard.

Systemstöd

Det systemstöd som används i projekten är framför allt Drops som fungerar som en gemensam projektportal. I Drops finns olika skeden i projektet:

Förstudie → Program → Systemhandling → Detaljprojektering → Upphandling → Byggskede → Överlämnande

⁵ Allmänna Bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader

⁶ Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten

Kopplat till varje skede finns ett antal kontrollpunkter som är obligatoriska att genomföra innan projektet kan fortsätta till nästa steg i projektprocessen. Utöver detta stöd finns det, i Drops, även att-göra-listor som stöd till projektledaren. Listor finns för varje skede. Dessa är dock inte obligatoriska att fylla i utan fungerar som stöd i processen. Även entreprenören har tillgång till Drops och de handlingar som styr projektet.

Parallellt med hanteringen av projekthandlingar i Drops sker även enligt uppgift separat diarieföring av handlingar kopplade till projektet, exempelvis avseende upphandlingsdokumentation och avtal.

När det gäller uppföljning av ekonomi i projektet så hanteras detta i en särskild projektuppföljningsmodul i ekonomisystemet. All ekonomisk uppföljning är kopplad till projektets budget som läggs in som grund i ekonomisystemet. Fakturor som kommer in i projektet matchas då direkt mot budgeten. Beräkning av kommande kostnader läggs in i systemet på kontonivå och enligt uppgift ger detta en mer exakt prognos.

Intervjuade projektledare uppger att både projektuppföljningen i Drops med tillhörande listor som stöd samt den ekonomiska uppföljningen fungerar väl.

Avstämningar med entreprenören

Projektledarna uppger att fastställda startmöten, byggmöten och i förekommande fall teknikmöten i stor utsträckning används som grund i avtalsuppföljningen.

Startmöte

Inför uppstart av ett projekt hålls ett startmöte mellan beställaren (fastighetsförvaltningen) och entreprenören samt andra eventuella parter som behöver delta. På startmötet går deltagarna igenom projektet, tydliggör uppdragsorganisationen och vilka styrande dokument som gäller samt hur handlingar ska hanteras. Även tidplan och resurser, arbetsmiljö och ekonomi diskuteras på startmötet.

Enligt de administrativa föreskrifterna ska, utöver beställare och entreprenör, även berörda konsulter, underkonsulter och underentreprenörer kallas till startmötet.

I nedan tabell framgår att underentreprenörer (UE) inte alltid deltar på startmötena.

Startmöte	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3
Har UE deltagit?	Nej, beställaren och entreprenören.	Nej, beställaren och entreprenören.	Ja, flera olika UE tillsammans med beställaren och entreprenören.

Byggmöte

Byggmöte med entreprenören hålls enligt de intervjuade löpande i projektet, varannan eller var tredje vecka beroende på skede i projektet eller vilken komplexitet projektet har. Enligt uppgift i granskningen är det avgörande för projektuppföljningen att byggmötena anpassas och hålls i det intervall som krävs för att både entreprenören och projektledaren ska få snabb återkoppling om något inte fungerar i projektet eller om något behöver justeras. Det innebär då att produktionen inte behöver pausas på grund av långa ledtider.

På byggmötenas agenda står bland annat tidplan, kvalitetsplan, tekniska frågor, konstruktionsfrågor, arbetsmiljö och ekonomi. Entreprenörens kvalitetssäkring är en sak som tas upp på byggmöte, redovisning av skyddsronder en annan. Vad gäller egenkontroller kopplat till kvalitet tas även formerna för detta upp på byggmöte, men följs upp separat av projektledaren eller på teknikmöte. Enligt projektledarna är byggmötena avgörande för uppföljning av avtal.

Vi noterar i granskningen att strukturen på byggmötena skiljer sig något åt, exempelvis vad gäller agenda och hur mycket som dokumenteras i protokollen från byggmötena. Detta kan dock bero på att vi i granskningen valt ut projekt med både interna och externa projektledare. Det är också upp till projektledaren att styra uppföljningen på byggmötena, vilket gör att dessa anpassas efter respektive projekt.

Övriga möten

Utöver byggmöten kan det hållas andra möten med entreprenören i projekten. Teknikmöte, ibland kallat installationssamordningsmöte, förekommer i två av granskade projekt. I ett av projekten har teknikmöte genomförts i samband med byggstart, och ett ytterligare innan besiktning. Däremellan sker informationsutbyte och kontroller via byggmöte. I det andra projektet har teknikmöte genomförts av sakkunniga inom el, styr och VVS, en gång i månaden. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av separat mötesprotokoll för dessa möten där projektledaren också deltagit.

Entreprenören håller själv interna planeringar, samordningsmöten och arbetsberedningar. Beställarens projektledare bjuds in vid behov eller tar del av protokoll.

Dagbok

Entreprenören har en skyldighet att föra dagbok och denna ska överlämnas till beställaren veckovis genom Drops. Enligt intervjuade projektledare överlämnar entreprenören dagboken löpande.

Dagboken visar vilka medarbetare hos entreprenören som har genomfört vilket arbete under den senaste veckan, både för ordinarie arbeten och ÄTA-arbeten⁷.

⁷ Ändrings-, Tillägs- och Avgående-arbeten

Projektledarna uppger att de löpande stämmer av dagboken för att notera eventuella avvikelser. I projekt med fast pris har antalet arbetade timmar ingen betydelse, så länge debitering sker enligt betalningsplan. En projektledare uppger att dagboken följs upp i samband med byggmöten och används som stöd om det blir diskussioner om arbeten som utförts. Projektledarna uppger att dagboken används mer som stöd för att följa processen och framför allt som stöd vid bedömning av ÄTA-arbeten.

Enligt de administrativa föreskrifterna ska entreprenören beställa ÄTA-arbeten skriftligen av beställaren innan arbeten får påbörjas. I intervjuerna framkommer att så alltid sker och att projektledaren godkänner innan arbetet påbörjas. Vi noterar att entreprenören i de projekt ÄTA-arbeten förekommer, lämnar ÄTA-sammanställning i samband med byggmöte, vilken godkänns av projektledaren.

Avtalsuppföljning i praktiken

Intervjuade projektledare bedömer att de i stort har tid och verktyg för att följa upp avtal på ett tillräckligt sätt. Projektledarna har inte identifierat något område som de anser särskilt svårt att följa upp kopplat till gällande avtalsföreskrifter. En förutsättning för avtalsuppföljningen är dock som tidigare nämnts att byggmöten hålls med täta intervaller så att båda parterna är informerade om vad som händer i projektet.

Enligt uppgift finns det ett genomgående tank att projektledaren gör ytterligare uppföljning om det finns avvikelser i projektet, exempelvis då det krävs mer sanering än planerat eller om det blir många tillägg och ändringar.

Bedömning

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för arbetet med avtalsuppföljning och kontroll av att avtal efterlevs, men bedömer att det finns förbättringsområden. De anvisningar, kontrollpunkter och att-göra-listor som finns bedömer vi täcker behovet av riktlinjer och rutiner som stöd i projektuppföljningen. Processen med startmöten, byggmöten och övriga möten för uppföljning i projekten bedömer vi är inarbetad, likaså processen för ekonomisk uppföljning.

Vad gäller startmöten är dock vår bedömning att arbetet kan stärkas avseende underentreprenörers deltagande då granskningen visar att de inte alltid deltar systematiskt.

Ansvarsfördelning för avtalsuppföljning

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan "Är ansvarsfördelningen för avtalsuppföljningen tydlig?".

I intervjuerna har framkommit att det är respektive projektledare som ansvarar för avtalsuppföljningen, med stöd av projektchefen. Samtliga vi intervjuat i granskningen anser att ansvarsfördelningen vad gäller avtalsuppföljning är tydlig där det tydligt uttrycks att det är projektledaren som har helhetsansvaret för sitt projekt. För projektledare anställda på fastighetsförvaltningen är detta enligt uppgift reglerat utifrån att de är anställda som byggprojektledare. Enligt uppgift framgår det också i respektive projektledares medarbetarplan att de är ansvariga för att driva byggprojekt.

Vad gäller projektledare som anlitas externt av fastighetsförvaltningen är uppdraget som projektledare kravställt och dokumenterat i administrativa föreskrifter för det specifika uppdraget. Här framgår exempelvis att konsulten ska följa och utföra projekteringen utifrån beställarens projekteringsanvisningar, samt att projektportalen Drops och det arbetssätt som finns för projekthantering ska följas.

I de administrativa föreskrifterna som tillhör varje projekt och som reglerar avtalsvillkoren mellan beställaren fastighetsförvaltningen och entreprenören, framgår vem som är projektledare/handläggare för projektet. Det framgår också att det är projektchefen som är beställarens ombud.

Projektchefen håller projektdialoger tertialvis med projektledare, representant från ekonomiavdelningen och vid behov förvaltare. I avstämningen följer projektchefen upp att projektet följer uttalade anvisningar, respektive tidplan och budget etc. Eventuella avvikelser i projektet fångas upp i dessa projektdialoger. Projektdialogerna genomförs tidsmässigt så att dessa utgör underlag för vad som sedan redovisas till fastighetsnämnden.

Projektdialogerna lyfts i intervjuerna fram som ett centralt verktyg för att säkerställa uppföljning och att projektet fungerar väl. Dessa möten fungerar enligt de intervjuade inte bara som uppföljning utan också som ett styrinstrument där projektledare förväntas vara väl förberedda, vilket skapar struktur och ansvarstagande.

Utöver de formella projektdialogerna diskuterar projektchefen pågående projekt med respektive projektledare vid informella avstämningar. Dialog hålls särskilt om något avviker i projektet.

Arbetsplatsträffar (APT) hålls en gång i månaden och utgör enligt uppgift ett bra tillfälle att diskutera avvikelser eller svårigheter i projekten. Verksamhetsutveckling sker på APT. Intervjuade projektledare uppger att de får tillräckligt med stöd för avtalsuppföljning i samtal med projektchef och i de diskussioner som förs med andra kollegor, bland annat på APT.

Nyligen har hela projektavdelningen också genomgått utbildning avseende byggarbetsmiljö för att uppdatera kompetensen inom området. En utbildning om nya byggregler är också planerad för hela teamet under 2025.

Bedömning

Vår bedömning är att ansvarsfördelningen för avtalsuppföljning i allt väsentligt är tydlig. Vi grundar vår bedömning på att det finns klargjorda rutiner och processer för avtalsuppföljning och där ansvaret tydliggörs i administrativa föreskrifter. Vi grundar också vår bedömning på att uppföljningsstrukturen är väl inarbetad och bidrar till tydlighet i ansvarsfördelningen samt att intervjuade anser att ansvarsfördelningen är tydlig. Rollen som byggprojektledare för interna projektledare är dock inte dokumenterad i någon arbetsbeskrivning.

Kontroll och uppföljning av avtal

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan "Sker tillräcklig kontroll och uppföljning av avtalen utifrån överenskomna villkor?".

Vilka avtalskrav som finns i ett projekt mellan beställaren och entreprenören regleras framför allt i de administrativa föreskrifterna. Dessa har sin grund i upphandlingen.

Ekonomisk och finansiell ställning

När det gäller entreprenörens ekonomiska och finansiella ställning framgår i de administrativa föreskrifterna att entreprenören ska ha en god och stabil ekonomi med minst rating 40–60 (olika krav i projekten) enligt CreditSafe. Det framgår också att anbudsgivaren ska vara registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, F-skatt och socialförsäkringsavgifter, samt ha fullgjort sina åligganden vad gäller betalning av sådana skatter och avgifter. I förfrågningsunderlaget framgår att beställaren genom fastighetsförvaltningen kommer att kontrollera att anbudsgivaren fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter. Kontrollen av ovanstående genomförs i anbudsutvärderingen.

I granskningen har framkommit att kreditupplysning via CreditSafe är den kontroll som främst genomförs, i vissa fall med kompletterande upplysningar från Skatteverket. Projektledarna har inte tillgång till CreditSafe utan får ett rapportutdrag från systemet som ligger till grund för den analys de gör. I kreditupplysningen framgår bland annat rating, omsättning, F-skatt samt om det finns skuldsaldo hos Kronofogden. Enligt intervjuade anses denna kreditupplysning vara tillräcklig utifrån satta krav. Någon vidare uppföljning avseende finansiell och ekonomisk ställning görs inte löpande i projektet.

I samtal med stadens inköpsenhet framkommer vikten av att tydligt analysera de uppgifter som framkommer i en kreditupplysning, gärna i systemet då det ger möjlighet till en bredare analys. Därtill att det är värdefullt att göra ytterligare kontroller under pågående projekt.

Fastighetsförvaltningen har en ny inköpscontroller sedan i våras som framöver kommer att vara behjälplig vid framtagande av kreditupplysningar samt som stöd till projektledarna. Ett arbete pågår för att hitta formerna för detta. Inköpscontrollern planerar också att införa löpande bevakning för pågående avtal där ny kreditupplysning då kommer att inhämtas efter en tid.

Arbetsrättsliga villkor

När det gäller arbetsmiljöansvaret så övergår detta till entreprenören i enlighet med Arbetsmiljölagen. I och med överlåtelsen ska entreprenören utse en BAS-P⁸ och en BAS-U⁹. Innan byggarbetsplatsen etableras ska en arbetsmiljöplan för utförandet vara färdigställd och delges projektledaren. Projektledarna uppger att de läser igenom arbetsmiljöplanen varav planen antas i samband med byggstart. Som nämnt ovan under avsnitt "Ansvarsfördelning för avtalsuppföljning" har hela projektavdelningen nyligen genomgått utbildning avseende byggarbetsmiljö. I intervjuerna framkommer att det inte är ett område som upplevs särskilt svårt att följa upp, men samtidigt finns det en strävan att utvidga kontrollerna. Därför har projektavdelningen påbörjat ett samarbete med Byggföretagen¹⁰ och ett projekt som kallas "Sunda byggen". Två av årets bygg-/renoveringsprojekt kommer att innefattas i detta arbete där syftet är att förebygga oegentligheter och säkerställa en sund och säker byggbransch.

Under hösten 2024 genomfördes i samarbete med stadens inköpsenhet fördjupade arbetsplatskontroller i ett antal av fastighetsförvaltningens projekt. I redovisningen av kontrollerna konstaterades att platsbesök bör utföras utifrån risk. Därtill att alla typer av arbetsplatser bör besökas. Av rapporten framgår att det generellt finns fler avvikelser på de mindre arbetsplatserna där det inte finns en fast arbetsledning. I återredovisningen framgår dock inte vilken typ av avvikelser som förekommer. Ytterligare synpunkter som framkom var att staden generellt bör förstärka avtalsskrivningarna med fokus på ökad insyn. Därtill att ID06¹¹ är en mycket bra bas att bygga vidare på, men att beställaren måste följa upp de krav de ställer.

Entreprenören ansvarar för att skyddsronder genomförs och att protokoll från dessa är tillgängliga för projektledaren att ta del av. Att skyddsronder genomförts stäms av på byggmöten, vilket vi noterat i några av de byggmötesprotokoll vi tagit del av i granskningen.

Vad gäller arbetstider finns detta reglerat i respektive administrativa föreskrifter. I intervjuerna har framkommit att arbetstider följs upp på olika sätt. I ett av granskade projekt följs detta genom ID06 där projektchefen får löpande information från platschefen. Någon särskild dokumentation av kontrollen görs dock inte. I övriga granskade projekt följs det inte upp särskilt om inte projektledaren ser ett behov av

8 Byggarbetsmiljösamordnare för planering och projektering.

9 Byggarbetsmiljösamordnare för utförandet av arbetet.

10 Entreprenörernas branschorganisation.

11 ID06 innebär legitimationsplikt och närvaroregistrering på byggarbetsplatsen.

det. Om arbeten behöver utföras utanför de ordinarie arbetstiderna ska detta ske i samråd med projektledaren. I intervjuerna uppges att detta fungerat väl i projekten.

Kvalitets- och miljökrav

Entreprenören ska genom en kvalitets- och miljöplan visa hur de avser att säkerställa entreprenadens kvalitet. Denna ska överlämnas till projektledaren efter beställning. I entreprenörens kvalitets- och miljöplan ska det också framgå rutiner för uppföljning av underentreprenören och dennes kvalitetsplan. I intervju framkommer att projektledarna i olika utsträckning går igenom kvalitets- och miljöplanen och använder den i olika omfattning, som stöd i uppföljning.

Uppföljning av kvalitetskrav sker främst på byggmöten och den egenkontroll som entreprenören är skyldig att genomföra. Att vara ute på arbetsplatsen anser projektledarna vara avgörande för att de ska kunna veta att allt går rätt till och att kvalitet och miljö är i enlighet med ställda krav. Utsedda kontrollansvariga är stöd till projektledaren och gör kontroller inom sina respektive ansvarsområden.

Om entreprenören genomför en kvalitets- och miljörevision ska resultatet delges beställaren om beställaren så önskar. I ett av de granskade projekten har entreprenören genomfört en sådan revision och delgett projektledaren resultatet.

Krav utifrån stadens klimat- och energiplan

I enlighet med stadens klimat- och energiplan har stadens nämnder och förvaltningar skyldighet att kravställa i upphandlingar och därigenom också möjligheten att vara med och påverka klimatet. Här innefattas krav på fossilfria arbetsmaskiner hos samtliga entreprenörer som anlitas och framåt även utsläppsfria maskiner.

Några uttalade krav avseende fossilfria arbetsmaskiner har inte ställts i de projekt som vi har granskat. I upphandlade ramavtal avseende exempelvis VS-arbeten har dock detta kravställts. I intervju har framkommit att projektledarna på andra sätt arbetar för att minska klimatpåverkan, exempelvis genom krav på en viss CO₂-nivå i nybyggnadsprojekt. Fastighetsnämnden har ett uttalat mål att klimatpåverkan i nya projekt som projekteras under 2024 i genomsnitt ska vara max 230 kg CO₂/ kvm. Målsättningen har justerats under åren och följs upp och redovisas i nämndens årsbokslut. Något uttalat mål för renoveringsprojekt är inte satt. Enligt uppgift har förvaltningen gjort bedömningen att total CO₂-belastning ger störst effekt på klimatavtryck och mål som finns uttalade i stadens klimat- och energiplan.

Material

En del i att minimera miljöpåverkan i projekten är att det ställs krav på att material och varor inte innehåller farliga ämnen samt lever upp till särskilda miljökrav. Det är entreprenörens ansvar att uppfylla detta utifrån ställda avtalskrav. Exempelvis framgår i två av projekten i de administrativa föreskrifterna att de ska använda

byggvaror och material utifrån klassificeringar som finns i SundaHus Miljödata¹². Enligt uppgift är det klargjort redan i samband med projekteringen vilket material som ska användas i projekten. Avsteg från överenskommet material uppges inte vara särskilt vanligt förekommande. Vid avsteg anger intervjuade projektledare att entreprenören tar en stor risk, då allt material kontrolleras vid slutbesiktningen. I ett av projekten är det i de administrativa föreskrifterna klargjort att entreprenören ska tillhandahålla en klimatdeklaration som inte får överstiga 270 kg/CO₂ per BTA¹³. Med ett sådant uttalat krav blir det enligt projektledaren extra viktigt att löpande gå igenom material och mängder för att veta att entreprenören kommer att nå uppsatt klimatmål. Av intervjuerna framgår dock att det varierar i vilken mån specifika klimatmål uttrycks.

Underentreprenörer

Enligt upphandlingslagstiftningen ska den upphandlande myndigheten ställa krav på att leverantören ska ange namn på och kontaktuppgifter för de underleverantörer som anlitas, samt överlämna uppgifterna innan leverantören påbörjar fullgörandet av kontraktet. I de administrativa föreskrifterna är det till viss del beskrivet vilket ansvar entreprenören har för eventuella underentreprenörer. Entreprenören ska exempelvis säkerställa att underentreprenörer är registrerade för "betalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär F-skatt och arbetsgivaravgifter". Enligt intervjuade är det tydligt att det är entreprenören som fullt ut är ansvarig för att underentreprenörer, i alla led, uppfyller ställda krav i entreprenaden. Detta regleras också i AB 04 och ABT 06 som utgör allmänna bestämmelser till avtalet.

Enligt uppgift är det enklare vid en partneringentreprenad¹⁴ att se till att krav och kompetens uppfylls även för underentreprenörer, exempelvis deltar projektledaren vid intervjuer med större underentreprenörer för att säkerställa detta. Projektledaren tillser även att krav enligt de administrativa föreskrifterna förs vidare i upphandlingsdokument som entreprenören använder vid upphandling av underentreprenörer.

Entreprenören ska samråda med beställaren vid val av underentreprenörer enligt administrativa föreskrifter. I samtliga granskade projekt har underentreprenörer anlits. Val av underentreprenörer uppges i granskade projekt ha skett i samråd med beställaren, men detta har inte särskilt dokumenterats. Projektledarna har enligt uppgift inte gjort några efterforskningar eller bakgrundskontroller på underentreprenörerna. Vi noterar också att entreprenören inte alltid återkopplar till projektledaren vilken kontroll de har genomfört av underentreprenörer. På startmöte i ett av projekten framkommer dock denna information, se tabell nedan.

¹² SundaHus Miljödata är ett system för materialval inom bygg- och fastighetsbranschen.

¹³ Koldioxidutsläpp per kvadratmeter av byggnadens brutto totala area.

¹⁴ Strukturerad samverkansform mellan beställaren och entreprenören.

	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3
Har entreprenören återkopplat till beställaren vilken kontroll av UE som gjorts?	På startmöte har entreprenören informerat vilka UE som ska anlitas och vilken kontroll av dessa som entreprenören gjort.	Saknas information om namngivna UE. I underlag framgår inte vilka kontroller entreprenören har gjort av UE.	Saknas information om namngivna UE. I underlag framgår inte vilka kontroller entreprenören har gjort av UE.

I samtal med stadens inköpsenhet framkommer att det är lämpligt att beställaren inte bara samråder med entreprenören utan både godkänner och kontrollerar de underentreprenörer som entreprenören planerar att anlita i projektet. Kontrollen sker lämpligen på samma sätt som för entreprenören.

Uppföljning i projekten

I nedanstående tabell framgår vilka avsnitt i avtalet som har följts upp i respektive projekt enligt genomförd stickprovskontroll. Utgångspunkten har varit de administrativa föreskrifterna som finns för respektive projekt samt uppgifter som framkommit i intervju. Av stickprovskontrollen framgår att merparten av de krav som ställs enligt avtalen följs, dock med vissa variationer mellan projekten. Bedömningen har utgått ifrån nedan bedömningsskala:

	Bedömningskriterierna är i allt väsentligt uppfyllda. Avvikelser/brister som behöver åtgärdas är av mindre karaktär.
	Bedömningskriterierna bedöms delvis vara uppfyllda. Det finns avvikelser/brister som behöver åtgärdas där förbättringsåtgärder krävs.
	Bedömningskriterierna bedöms inte vara uppfyllda. Det finns väsentliga avvikelser/brister som behöver åtgärdas.

	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3	Bedömning
Kreditupplysning	Ja, har tagits i början av projektet. Ingen ytterligare kontroll har gjorts.	Ja, har tagits i början av projektet. Ingen ytterligare kontroll har gjorts.	Ja, har tagits i början av projektet. Ingen ytterligare kontroll har gjorts.	
Årsredovisningar	Finns sammanfattade i kreditupplysning.	Finns sammanfattade i kreditupplysning.	Har särskilt begärts in och kontrollerats.	
Skatter och sociala avgifter	Har kontrollerats genom kreditupplysning.	Har kontrollerats genom kreditupplysning samt begäran om särskild upplysning från Skatteverket.	Har kontrollerats genom kreditupplysning och Skatteverket.	
F-skatt	Ja, finns med i kreditupplysning.	Ja, finns med i kreditupplysning.	Ja, finns med i kreditupplysning.	

Arbetsmiljöplan	Ja, har godkänts i samband med startmöte.	Ja, genomgång och godkännande har skett på separat möte.	Ja, genomgång och godkännande har skett på separat möte.	
Arbetsrättsliga villkor	Följs upp i samtal med platschef och kontroller på bygget. Dokumenteras ej särskilt. Projektledare får del av protokoll från skyddsronder vid behov. Stående punkt på byggmöte.	Följer upp i samtal med platschef och kontroller på bygget. Dokumenteras ej särskilt. Avvikelse lyfts på byggmöte. Projektledare får del av protokoll från skyddsronder.	Följer upp i samtal med platschef och kontroller på bygget. Dokumenteras ej särskilt. Avvikelse lyfts på byggmöte. Projektledare får del av protokoll från skyddsronder vid behov.	
Kvalitets- och miljöledningssystem	Följs upp främst via byggmöte. Kontrollansvarig i projektet granskar entreprenörens egenkontroll och rapporterar avvikelser till projektledaren.	Följs upp främst via byggmöte. Projektledare får del av egenkontroll. Projektets CO2-krav följs löpande.	Följs upp främst via byggmöte och med hjälp av kontrollansvariga. Egenkontroll diskuteras för att se om den är i fas eller inte för respektive fack (el, bygg etc.). Internrevision har genomförts av entreprenören.	
Kvalitets- och miljöplan	Ja har erhållits i form av två separata planer. Projektledaren granskar inte dessa särskilt.	Ja, har erhållits i form av en samlad projektplan för kvalitet och miljö. Projektledaren har gått igenom dessa.	Ja, har erhållits i form av två separata planer. Projektledaren har gått igenom dessa.	
Material som används i projektet	Materialval listas i upphandling utifrån miljökrav i SundaHus Miljödata. Byte av material kommuniceras och godkänns av projektledare.	Materialval listas i upphandling utifrån miljökrav i SundaHus Miljödata. Genomgång med entreprenören har skett. Särskild uppföljning görs utifrån CO2-krav i projektet. Byte av material kommuniceras och godkänns av projektledare.	Materialval klargörs i bygghandlingar. Utvärdering av stora inköp av material görs tillsammans med beställaren. Sakkunniga används som stöd i denna uppföljning.	
Underentreprenörer (UE)	Val av UE har enligt uppgift skett i samråd med beställaren. Samrådet är inte dokumenterat. Entreprenören ansvarar för uppföljning i enlighet med administrativa föreskrifter och AB 04. På startmöte har UE listats och entreprenören har återredovisat kontroll av UE.	Val av UE har enligt uppgift skett i samråd med beställaren. Samrådet är inte dokumenterat. Entreprenören ansvarar för uppföljning i enlighet med administrativa föreskrifter och ABT 06. Entreprenören har inte listat UE. Entreprenören har inte återredovisat kontroll av UE.	Val av UE har enligt uppgift skett i samråd med beställaren. Samrådet är inte dokumenterat. Entreprenören ansvarar för uppföljning i enlighet med administrativa föreskrifter och ABT 06. Entreprenören har inte listat UE. Entreprenören har inte återredovisat kontroll av UE.	

Bedömning

Vår bedömning är att det delvis sker en tillräcklig kontroll och uppföljning av avtalen utifrån överenskomna villkor. Vi grundar vår bedömning på att det i stort finns ändamålsenliga rutiner och kontinuerlig avtalsuppföljning för de delar vi kontrollerat. Dock förekommer variationer i projekten och vi bedömer att det finns vissa förbättringsområden för att uppföljningen ska ske likvärdigt i projekten. Vi vill betona vikten av att underlag avseende entreprenörernas ekonomiska och finansiella ställning analyseras och kontrolleras under pågående projekt. Vi ser positivt på att

förvaltningen avser stärka analysen framöver. Vi ser också positivt på att förvaltningen valt att utöka kontrollerna kopplat till arbetsrättsliga villkor.

Vi bedömer också att det är av vikt att entreprenörens kvalitets- och miljöplan granskas innan projektet startar. Detta för att klargöra vilka krav som gäller och ha möjligheten att genomföra eventuella revideringar.

Kontaktuppgifter på underentreprenörer ska enligt gällande lagstiftning namnges innan projektet startas. Av genomförd stickprovsgranskning bedömer vi att nämnden behöver stärka kontrollen och dokumentera genomförda samråd. I det framtidsytande arbetet bedömer vi även det som viktigt att nämnden stärker uppföljningen att entreprenören har kontroll på sina underentreprenörer. I detta avseende kan nämnden med fördel genomföra egna kontroller av underentreprenörer.

Vi bedömer också att vad gäller krav som ställs i upphandlingarna kan spårbarheten till stadens klimat- och energiplan stärkas, framför allt gällande renoveringsprojekt.

Åtgärder vid avvikelser

Ett vite i ett avtal är ett förbestämt bötesbelopp som ska betalas ut exempelvis vid avtalsbrott. För respektive projekt regleras vite i de administrativa föreskrifterna. Det rör sig till exempel om vite vid försening eller vid andra former av avvikelser i arbetet. Vite kan även tilldelas om entreprenören avser att byta ut nyckelpersoner som presenterats i entreprenörens anbud. Vite ska också betalas till beställaren om fel angivna i besiktningsprotokoll ej avhjälpas av entreprenören inom föreskriven tid eller om projektets CO-krav inte klaras.

Summorna för eventuella viten framgår i de administrativa föreskrifterna, antingen i form av specifika belopp, en procentsats kopplat till kontraktssumman eller utifrån särskilda beräkningsmodeller.

Enligt uppgift i intervju förekommer det sällan att det blir juridiska tvister kopplat till upphandlade avtal. I de fall det förekommer tvister med entreprenörer finns det möjlighet för projektledningen att anlita jurister som stöd i processen, både stadens egna och externa. Nämnden får enligt uppgift information om det finns särskilda avvikelser i projekten. I protokoll noterar vi att nämnden under 2025 tagit beslut om uppdrag till fastighetsdirektören att teckna förlikningsavtal avseende arkitekttjänst för ett pågående projekt.

Bedömning

Vår bedömning är att fastighetsnämnden i allt väsentligt har säkerställt möjlighet till åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal genom reglering av vite som anges i de administrativa föreskrifter som finns kopplat till respektive upphandling. Av

granskningen framgår att nämnden framarbetat rutiner som ska åtföljas om avvikelser uppstår.

Återrapportering till nämnden

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan "Sker det en systematisk återrapportering till nämnden?".

Fastighetsnämnden får enligt uppgift i intervju information med tillhörande dokumentation om pågående projekt och eventuella avvikelser tertiärvis, det vill säga på nämndens möte i februari, maj och september. Informationen till nämnden ges av projektchefen och bygger på den information som respektive projektledare har delgett i de projektdialoger som hålls tre gånger om året. Fokus ligger på tidplan, ekonomi/prognos och status i projekten. Utöver dessa tre tillfällen deltar projektchefen vid ytterligare tillfällen under året om det finns någon information att ge från pågående projekt. Även fastighetsdirektören kan informera nämnden om pågående projekt om det är påkallat.

Vi noterar utifrån protokoll under 2024 att nämnden fick projektinformation med tillhörande dokumentation vid sammanträde i februari, maj och september, samt hittills under 2025 i februari och maj. Även övriga sammanträden under 2024 och 2025 har en stående punkt för projektinformation där antingen projektchefen eller fastighetsdirektören informerar. Några bifogade handlingar till denna punkt på övriga sammanträden finns dock inte. Enligt uppgift visas information i en powerpointpresentation för nämnden om det finns information att ge.

I dialog med nämndens presidium under senhösten 2024 framkom att de är nöjda med den återredovisning avseende projektuppföljning som sker på nämndsammanträden.

Bedömning

Vår bedömning är att det sker en systematisk återrapportering till fastighetsnämnden. Vi grundar vår bedömning på att nämnden löpande under året får en muntlig återrapportering samt tillhörande handlingar om status, tidplan och ekonomi i pågående projekt. Mot bakgrund av att flera stora projekt är på gång i staden är det lämpligt att nämnden utvärderar om nuvarande intervall för återrapportering är tillräcklig.

Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om fastighetsnämnden utövar en ändamålsenlig och tillräcklig avtalsuppföljning av entreprenörer som anlitas i byggprojekt.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att fastighetsnämnden **i allt väsentligt** utövar en ändamålsenlig och tillräcklig avtalsuppföljning.

Vi grundar vår bedömning på att det finns formaliserade riktlinjer och rutiner som säkerställer att avtalsuppföljningen följer nämndens krav och stadens policy för inköp och upphandling. Vi bedömer också att det finns ett ändamålsenligt systemstöd för avtalsuppföljningen med tillhörande checklistor och en i allt väsentlig tydlig roll- och ansvarsfördelning för avtalsuppföljningen.

Vidare grundar vi vår bedömning på att stickproven visar få avvikelser, dock förekommer viss variation i projekten. Vi bedömer att rutinerna över vad som ska följas upp inom vissa områden enligt de administrativa föreskrifterna, behöver förtydligas. Exempelvis vad gäller uppföljning av kvalitets- och miljöplan samt underentreprenörer. Vi ser det som viktigt att nämnden i högre utsträckning säkerställer rutiner inom området för att möta uppställda krav såväl vad gäller att säkra en sund och säker byggmiljö som att nå stadens uttalade klimatmål. Vidare bedömer vi att nämnden behöver säkerställa valda underentreprenörer enligt gällande lagstiftning.

Utifrån att staden har flera större projekt på gång bedömer vi att nämnden bör utvärdera om nuvarande intervall för återrapportering av projekt till nämnden är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi fastighetsnämnden att:

- i ökad utsträckning verka för informations- och erfarenhetsutbyte mellan projektledarna för att säkerställa att avtalsuppföljningen är likvärdig,
- säkerställa rutinerna för kontroll och samråd avseende underentreprenörer,
- utveckla nuvarande krav i upphandlingar för att i högre utsträckning stödja stadens klimat- och energiplan och nämndens uttalade klimatmål framför allt gällande renoveringsprojekt,
- i ett framtidsytande perspektiv utvärdera om nuvarande återrapportering till nämnden avseende pågående projekt är tillräcklig.