

Granskning av byggprojekten Djupadalsskolan och Sanda Högstadium

Jönköpings kommun

December 2024

Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor

Michael Wissén, revisionskonsult

Lena Salomon, certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare

Mathias Westergaard-Nielsen, specialist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun genomfört en granskning av byggnadsprojekten Djupdalsskolan och Sanda högstadium. Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen har haft en tillräcklig kontroll och uppföljning av de aktuella byggprojekten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska nämnden och kommunstyrelsen **inte helt** har haft tillräcklig kontroll och uppföljning av de aktuella byggprojekten.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har ärendehantering och beslutsfattande skett i enlighet med kommunens beslutade styrdokument?	Delvis	
Har upphandlingen av respektive projekt skett i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?	Ja	
Har en tillräcklig kontroll och uppföljning av projekten säkerställts?	Nej	

Rekommendationer

I syfte att förbättra hanteringen av stora investeringsprojekt, samt att dra lärdom av erfarenheter från detta projekt inför kommande större investeringar, vill vi mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämna följande rekommendationer:

Övergripande

- Vi föreslår att det i samband med större investeringsprojekt tillsätts dels en styrgrupp på tjänstemannanivå, dels en politisk referensgrupp som styrgruppen kan rapportera till avseende projektet och att samtliga av dessa möten dokumenteras. Vi föreslår dessutom att referensgruppens agenda ska följa en särskild rapporteringsstruktur med fasta rubriker i syfte att belysa såväl ekonomiska som kvalitativa aspekter i projektet.
- Större projekt bör enligt vår mening vara föremål för en mer detaljerad uppföljning såväl av ansvarig nämnd, tekniska nämnden samt mot bakgrund av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi rekommenderar en ökad spårbarhet och dokumentation i berörda nämnders och kommunstyrelsens protokoll avseende uppföljning av större investeringsprojekt. Detta i syfte att tillse att spårbarheten och

dokumentationen i protokoll och tillhörande handlingar blir bättre för att öka transparensen och möjligheten att i efterhand förstå beslutsunderlag för ett investeringsbeslut.

- Vi rekommenderar att utskottens roll i större byggprojekt tydliggörs.

Kommunstyrelsen

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över behovet att ta fram ett samlat styrdokument som omfattar hela kommunens investeringsprocess samt att i det styrdokumentet tydliggöra beslutsmässig hantering av konstaterade eller befarade avvikelser i investeringsprojekt.
- Kommunstyrelsen bör inom ramen för sin uppsiktsplikt säkerställa att de får en kontinuerlig information som möjliggör löpande kontroll och insyn i större investeringsprojekt. Detta kan t ex ske genom att en tjänsteperson från kommunkontoret är adjungerad till styrgruppen för större investeringsprojekt. Detta i syfte att kommunstyrelsen också ska ha möjlighet att vid behov vidta åtgärder utifrån den ekonomiska information som framkommer under projekten.
- Vi rekommenderar att de kontroller som framgår av interpellationen från 2024-08-05 formaliseras i övergripande styrdokument som exempelvis program eller rutin för inköp och upphandling.

Tekniska nämnden

- Vi rekommenderar att det tydliggörs i tekniska nämndens delegationsordning avseende vad som gäller för kontraktsskrivning respektive tilldelningsbeslut
- Vi rekommenderar att en riktlinje om uppföljning tas fram. Detta då vissa delar inte lämpar sig för en avtalsreglering utan snarare som en "kontrollhandbok". En sådan riktlinje skulle exempelvis kunna innehålla när nya kreditupplysningar ska inhämtas, vilka tecken man ska vara observant på (ex hög personalomsättning, minskad personalstyrka etc), uteblivna betalningar till underentreprenörer etc.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Ärendehantering och beslutsfattande	6
lakttagelser	6
Bedömning	10
Upphandling	11
lakttagelser	11
Bedömning	17
Kontroll och uppföljning	17
lakttagelser	17
Kommunstyrelsen	19
Bedömning	21
Samlad bedömning	22
Rekommendationer	22
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	24
Bilagor	24
Bilaga 1 - Kontrollpunkter genomförda upphandlingar	25

Inledning

Bakgrund

I kommunen pågick till för helt nyligen uppförandet av två skolor; Djupadalsskolan vid Strandängen i Jönköping och Sanda högstadium i Huskvarna. För genomförandet av projekten hade Jönköpings kommun ingått avtal med Gärhovs Bygg AB. Enligt plan skulle båda projekten stå färdiga under hösten år 2025.

Gärhovs Bygg AB lämnade i april 2024 in en ansökan om konkurs till Jönköpings tingsrätt och byggprojekten har till följd härav avbrutits.

Händelseförloppet kopplat till uppstart och upphandling inför respektive projekt samt avseende uppföljning av de pågående projekten och dess avtal har väckt en del frågor.

Kommunrevisionen har mot denna bakgrund beslutat att genomföra en granskning av de båda projekten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen haft en tillräcklig kontroll och uppföljning av de aktuella byggprojekten. I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

1. Har ärendehantering och beslutsfattande skett i enlighet med kommunens beslutade styrdokument?
2. Har upphandlingen av respektive projekt skett i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?
 - a. Vilka kontroller har genomförts inför tilldelning?
 - b. Har det säkerställts att leverantören uppfyllt villkoren i upphandlingen inför uppstart?
3. Har en tillräcklig kontroll och uppföljning av projekten säkerställts?
 - a. Är uppföljning av projekten reglerad i avtal?
 - b. Vilken uppföljning av projektet har skett?
 - c. Hur har projektet rapporterats till tekniska nämnden och kommunstyrelsen?
 - d. Vid avvikelser, har erforderliga åtgärder då vidtagits?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Följande utgör revisionskriterier i granskningen:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2016:1146) om offentlig upphandling
- Kommunens egna styrdokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta tekniska nämnden och kommunstyrelsen. Granskningen avgränsas till att specifikt omfatta byggprojekten Djupadalsskolan och Sanda högstadium.

Ärendehantering, beslutsfattande och bedömning av intern styrning och kontroll avser primärt tekniska nämnden i sådant avseende som hade kunnat förhindra nu aktuella händelseförlopp eller i vart fall hade kunnat begränsa de negativa effekterna för kommunen. Granskningen omfattar inte de nya upphandlingarna som gjorts avseende de två skolorna, utan omfattar enbart den upphandling där Gärhovs Bygg AB tilldelades kontraktet.

Då granskningen framförallt fokuserar på kommunstyrelsens samt tekniska nämndens respektive roller i arbetet med de båda byggprojekten har vi inte granskat den rapportering som eventuellt skett i barn- och utbildningsnämnden.

Metod

Granskningen har bestått av dokumentstudier av bland annat reglemente, delegationsordning, protokoll och besluts- underlag från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, tekniska nämnden, ledningsutskottet, samhällsbyggnadsutskottet och upphandlingsutskottet. Vidare har vi också tagit del av upphandlingsunderlag i form av förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, upphandlingsprotokoll och avtal för båda projekten.

Granskningen har också genomförts genom intervjuer med:

- Kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd i kommunstyrelsen samt kommunalråd
- Tekniska nämndens ordförande och vice ordförande
- Fastighetschef och fastighetsutvecklingschef

Rapporten har kvalitetssäkrats enligt PwCs interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Ärendehantering och beslutsfattande

Revisionsfråga 1: Har ärendehantering och beslutsfattande skett i enlighet med kommunens beslutade styrdokument?

Iakttagelser

Kommunen har inte något särskilt styrande dokument som reglerar hela investeringsprocessen för enskilda investeringsprojekt men nedan iakttagelser reglerar processen i olika delar.

Reglemente för kommunstyrelsen och tekniska nämnden

Enligt § 10 i kommunstyrelsens reglemente, antaget 2011-01-27 § 20 senast reviderat 2023-12-13 § 240, är kommunstyrelsen centralt ansvarig för köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor och tjänster för kommunens räkning exklusive byggnads- och anläggningsarbeten arkitekttjänster, ingenjör- och konstruktionstjänster, stadsplanerings- och landskapsarkitekturtjänster, anknutna vetenskapliga och tekniska konsulttjänster samt tjänster avseende teknisk utprovning och analys. Enligt reglementet ankommer det vidare på kommunstyrelsen att leda och samordna upphandlingsverksamheten så att kommunens ekonomiska och övriga intressen tillvaratas.

Av tekniska nämndens reglemente, fastställt av kommunfullmäktige 2022-10-27 § 264, senast reviderat 2023-11-23 § 221, framgår att nämnden svarar för förvärv, försäljning och upplåtelse av både fast egendom och lös egendom. Med lös egendom menas exempelvis bostadsrätter, byggnader på ofri grund med tillhörande anläggningar samt inventarier. Vidare framgår det att nämnden ansvarar för köp och försäljning av fastigheter, fastighetsregleringar, servitut m.m. Nämnden medges också rätt att sluta avtal om fastighetsförsäljning och fastighetsköp upp till ett värde om 340 prisbasbelopp avseende varje enskild försäljning eller köp. Kommunfullmäktige beslutar om förvärv av fastigheter paketerade i bolag. Tekniska nämnden ansvarar även för att i samverkan med berörda nämnder, upprätta förslag till bostadsförsörjningsprogram och att för detta ändamål följa utvecklingen på bostadsmarknaden och utföra de specialundersökningar, som kan visa sig erforderliga. Med ledning av detta ansvarar nämnden också för ta initiativ till och medverka vid planering av nybyggnads- och saneringsverksamhet samt att upprätta exploateringskalkyler.

Program för kommunens inköps- och upphandlingssystem

Programmet fastställdes av kommunfullmäktige 2020-05-13 § 77 och en redaktionell ändring gjordes 2023-04-04. Programmet är ett styrande dokument för upphandlingen i Jönköpings kommun och ska tillämpas av kommunens nämnder och förvaltningar som ett komplement till gällande lagstiftning. Programmet anger kommunens övergripande förhållningssätt och de hänsynstaganden som ligger till grund för de krav som ställs på leverantörer och föremålet för upphandlingen.

Av programmet framgår att kommunstyrelsen enligt gällande reglemente är kommunens centrala organ för upphandlingsverksamheten. Det ankommer på kommunstyrelsen att

leda och samordna upphandlingsverksamheten så att kommunens ekonomiska och övriga intressen tillvaratas.

Upphandling av bygg- och anläggningskontrakt samt närliggande tjänster som hör till projekt och inte kan avropas på ramavtal såsom arkitekttjänster, ingenjör- och konstruktionstjänster m.m. hanteras av respektive nämnd.

Tillhörande programmet finns en rutin för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet som fastställdes av stadsdirektören 2022-02-03 som ytterligare specificerar programmet.

Program för lokalförsörjning

Kommunfullmäktige antog 2022-03-31 § 69 dokumentet *Program för lokalförsörjning*. Av programmet framgår att tekniska nämnden ansvarar för bland annat:

- Genomförandet av fastighetsunderhåll samt ny-, om- och tillbyggnad av kommunens fastigheter. För större projekt krävs ofta ett förnyat ställningstagande i kommunfullmäktige innan byggnationen kan genomföras
- Att bistå övriga nämnder med specialistkunskap inom fastighetsområdet och ansvarar för lokalresursplanering rörande kommunens förvaltningslokaler. De hjälper också med ekonomisk kalkylering av olika handlingsalternativ i lokalprojekt
- Tekniska nämnden ansvarar för att slutredovisa större lokalprojekt till kommunfullmäktige och mindre lokalprojekt till respektive beställande nämnd
- Tekniska nämnden arbetar i dialog med beställande nämnder för att ta fram tekniska handlingar som ligger till grund för reviderade kalkyler, upphandling av projektering och byggnation
- För större projekt ska den beställande nämnden ta fram lokalprogram och reviderad investerings- och hyreskalkyl. Tekniska nämnden arbetar i samverkan med den beställande nämnden för att genomföra upphandlingen
- Ekonomisk kalkylering: Tekniska nämnden bistår med ekonomisk kalkylering avseende olika handlingsalternativ i ett lokalprojekt. Kalkyleringen ska omfatta såväl tillkommande investeringsutgift som förändrade hyreskostnader

Policy för ny-, om- och tillbyggnad av kommunala lokaler

Policyn antogs av kommunstyrelsen, 2016-01-27 § 26 och reviderades 2023-11-21 § 273. Policyn uttrycker Jönköpings kommuns ambitionsnivå utöver gällande lagar, regler och normer. Policyn ska gälla när kommunen bygger i såväl egen regi som när kommunen låter externa byggherrar bygga åt kommunen vid inhyrning av lokaler.

Av policyn framgår att tekniska kontorets fastighetsavdelning i sitt grunduppdrag har ett helhetsansvar för lokalförsörjningen i Jönköpings kommun med kunden i fokus. Detta innefattar bland annat förskolor, skolor, kultur- och fritidsanläggningar, kontorslokaler för kommunanställda och även boenden för våra äldre, personer med funktionsvariationer och individer som behöver stöd i sin vardag. Utöver detta hyrs även fastigheter ut till kommersiella verksamheter. Fastighetsavdelningen arbetar med att bygga och förvalta fastigheter som är ändamålsenliga för de olika verksamheternas behov. Policyn anger principerna för tekniska kontorets arbete men innehåller i övrigt inte några bestämmelser om ärendehantering och beslutsfattande inom området.

Tekniska nämndens delegationsordning

Tekniska nämndens delegationsordning beslutades av nämnden 2023-01-18 § 6. Enligt delegationsordningen under rubriken för förteckning över ärenden som ej ska anmälas anges att inköp av varor och tjänster som belastar investeringsbudgeten görs i enlighet med verkställighetsordning beslutad av tekniska kontorets ledningsgrupp. Tekniska nämndens ordförande har i allmänhet rätt att fatta beslut i brådskande ärenden. I övrigt anges inte något särskilt avseende tilldelning eller beslut om byggnation.

I *Delegationsordning – Verkställighet av beslutad VIP och driftbudget i verksamhetsplan* (verkställighetsordning), beslutad av ledningsgruppen senast 2024-05-06, för fastighetsavdelningen anges att minst 2 personer ska vara delaktiga i beslut som överstiger 500 tkr. Båda beslutsfattarna måste ha delegerad beloppsgräns som beslutet avser. Teknisk direktör, avdelningschef eller motsvarande har enligt verkställighetsordningen rätt att besluta om inköp/start av upphandling till verksamheten motsvarande 400 prisbasbelopp (57 300 kr för år 2024). Utöver detta finns också angivna gränser för verksamhetschef, enhetschef och förvaltare. Verkställighetsordningen nämner inte några bestämmelser gällande tilldelningsbeslut eller rätt att teckna kontrakt.

Ärendehantering och beslutsfattande gällande Sanda högstadium

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2022-02-22 § 21 om att föreslå för kommunfullmäktige att besluta om:

- Barn- och utbildningsnämndens förslag till lokalprogram innebärande nybyggnation av grundskola för årskurs 7-9, grundsärskola samt fullstor sporthall i Huskvarna på fastigheten Sandagymnasiet 1 godkänns.
- Tekniska nämnden tilldelas investeringsanslag uppgående till 376,4 mnkr för genomförande av nybyggnation i enlighet med beslutade lokalprogram. Anslaget fördelas med 18 mnkr till och med 2022, 126,2 mnkr 2023, 125 mnkr 2024 och 107,2 mnkr 2025.
- Utökat investeringsanslag med 3,5 mnkr 2022 finansieras genom motsvarande ökad upplåning. Återstående anslagsbehov avseende år 2023- 2025 uppgående till totalt 358,4 mnkr inarbetas i VIP 2023-2025 i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

- Tillkommande hyreskostnad netto för barn- och utbildningsnämnden uppgående till 21,2 mnkr samt minskad hyreskostnad netto för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden med 0,2 mnkr per år från och med 2025 inarbetas i kommunstyrelsens förslag till VIP 2023-2025.

Kommunstyrelsen tog upp ärendet 2022-06-07 § 220 och gav förslag till kommunfullmäktige att besluta enligt ovan. Kommunfullmäktige godkände kommunstyrelsens förslag 2022-06-22 § 178. Tillhörande beslutsunderlagen finns lokalprogrammet för den berörda fastigheten, alltså Sanda högstadium. Lokalprogrammet innehåller en noggrann beskrivning över hur projektet är tänkt att genomföras i de olika leden och vad respektive del av byggnationen ska innehålla (ex vad som ska finnas i matsalen eller vad som ska ingå i respektive klassrum) samt tillhörande kalkyler och kostnadsbeskrivningar.

Tilldelningsbeslut fattades av byggprojektchefen 2022-11-18 och kontrakt undertecknades av verksamhetschef samt tekniska nämndens ordförande 2022-12-14 och 2022-12-15. Vi kan av protokoll med tillhörande handlingar inte se att kontraktsskrivningen har anmälts till nämnden.

Ärendehantering och beslutsfattande gällande Djupadalsskolan

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2022-02-22 § 20 om att föreslå för kommunfullmäktige att besluta om:

- Barn- och utbildningsnämndens förslag till lokalprogram innebärande nybyggnation av grundskola för årskurs 7-9, grundsärskola samt fullstor sporthall på området Djupadal i Jönköping godkänns.
- Tekniska nämnden tilldelas investeringsanslag uppgående till 315 mnkr för genomförande av nybyggnation i enlighet med beslutade lokalprogram. Anslaget fördelas med 20 mnkr till och med 2022, 110,2 mnkr 2023, 115,4 mnkr 2024 och 69,4 mnkr 2025.
- Utökat investeringsanslag med 4 mnkr 2022 finansieras genom motsvarande ökad upplåning. Återstående anslagsbehov avseende år 2023- 2025 uppgående till totalt 295 mnkr har inarbetats i kommunstyrelsens förslag till VIP (verksamhets- och investeringsplan) 2023-2025.
- Tillkommande hyreskostnad netto för barn- och utbildningsnämnden uppgående till 17,8 mnkr har inarbetats i kommunstyrelsens förslag till VIP 2023-2025.

Kommunstyrelsen tog upp ärendet ärendet 2022-11-22 § 348 och gav förslag till kommunfullmäktige att besluta enligt ovan. Kommunfullmäktige godkände kommunstyrelsens förslag 2022-12-21 § 319. Tillhörande beslutsunderlagen finns lokalprogrammet för den berörda fastigheten, alltså Djupadalsskolan. Lokalprogrammet innehåller en noggrann beskrivning över hur projektet är tänkt att genomföras i de olika leden och vad respektive del av byggnationen ska innehålla (ex vad som ska finnas i matsalen eller vad som ska ingå i respektive klassrum) samt tillhörande kalkyler och kostnadsbeskrivningar. Tilldelningsbeslut fattades av byggprojektchefen 2023-03-28 och kontrakt undertecknades av verksamhetschef samt tekniska nämndens ordförande 2023-04-11. Vi kan av protokoll med tillhörande handlingar inte se att kontraktsskrivningen har anmälts till nämnden.

Övriga iakttagelser

I intervjuer bekräftas även att såväl stadskontoret och fastighetsavdelningen har bidragit med underlag för inför besluten om byggprojekten. Enligt dokumentet *En gemensam styrmodell för Jönköpings kommun* (kommunfullmäktige 2021-06-23 § 139) beskrivs att arbetet med verksamhets- och investeringsplan (VIP) innebär att beställande nämnd (i detta fall Barn- och utbildningsnämnden), med hjälp av tekniska nämnden och stadskontoret, framför ett underlag till VIP. I detta led så bestäms om ärendet är av mer principiell karaktär som måste föregås av beslut från kommunfullmäktige, vilket så var fallet här.

Vi noterar av intervju att tekniska nämndens involvering i projekten sker på förvaltningsnivå där fastighetsavdelningen bistår beställande nämnd. Tekniska nämnden fattar inga beslut gällande projekten innan fullmäktiges beslut.

Bedömning

Har ärendehantering och beslutsfattande skett i enlighet med kommunens beslutade styrdokument?

Svaret på revisionsfrågan är **delvis**.

Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen och tekniska nämnden har följt sina respektive ansvarsområden enligt de reglementen som finns. Vi anser att kommunstyrelsen och tekniska nämnden har hanterat upphandlings- och investeringsbeslut i linje med sina roller.

Beslutsprocesserna för Sanda högstadium och Djupadalsskolan har enligt vår mening följt en strukturerad process i enlighet med beslutade styrdokument som involverar relevanta nämnder och kommunfullmäktige. De nödvändiga besluten har fattats i rätt instanser i enlighet med vad styrdokumentet anger. Det finns inget i det tillhandahållna materialet som tyder på att processen inte skulle ha följt de gällande riktlinjerna och reglementena. Vi anser också att tillhörande beslutsunderlag i form av lokalbeskrivningarna innehåller relevant och väsentlig information och kalkyler för de respektive byggprojekten. Vi anser att dessa underlag har varit tillräckligt underbyggda för att de olika instanserna skulle kunna fatta beslut.

Ansvarsfördelning avseende kommunens investeringsprocess samt genomförande av enskilda investeringsprojekt är reglerat i kommunstyrelsens och tekniska nämndens reglementen samt styrande dokument. Styrande dokument finns framtagna för kommunens budget- och investeringsplanering respektive uppföljning av investeringar. Vi noterar att kommunen saknar ett sammanställt och fullständigt styrdokument vilket reglerar kommunens investeringsprocess.

Dock noterar vi att tilldelningsbeslut fattats av byggprojektchef. Att byggprojektchef har rätt att fatta tilldelningsbeslut inom investeringsbudgetens ram är inget som framgår av några beslutade styrdokument eller av delegationsordningar. Vi noterar att tekniska nämndens ordförande undertecknade kontrakten, men vi kan inte styrka av styrdokumentet att det är så kontraktskrivning ska gå till. Av delegationsordningen framgår att tekniska nämndens ordförande har rätt att fatta beslut å nämndens vägnar i brådskande ärenden, men huruvida kontraktsskrivning är att betrakta som ett brådskande ärende är inte helt tydligt. Av lagtexten framgår att det är fråga om yttersta

undantagsfall när det hänvisas till brådskande ärenden då det uttryckligen framgår att det ska vara fråga om beslut i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Det är ytterst få brådskande beslut, som är så brådskande att beslut i ärendet inte kan avvaktas till nästa, eller ett nyinsatt extra, sammanträde. Vi har i protokoll och beslutsunderlag inte heller kunnat spåra att ärendet har anmälts till nämnden, vilket inte överensstämmer med Kommunallagens (6 kap 40 §) krav på anmälan av delegationsbeslut.

Upphandling

Revisionsfråga 2: Har upphandlingen av respektive projekt skett i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?

- Vilka kontroller har genomförts inför tilldelning?
- Har det säkerställts att leverantören uppfyllt villkoren i upphandlingen inför uppstart?

lakttagelser

Principer och lagstiftning

Syftet med upphandlingslagstiftningen är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden och att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om avtalen. Vidare förebygger och förhindrar tillämpningen av lagstiftningen korruption.

Konkurrensverket utövar tillsyn och kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

Icke-diskriminering

Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag kan uppfylla. Företag från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

Likabehandling

Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar, exempelvis få tillgång till information samtidigt. För sent inlämnade anbud får inte accepteras.

Proportionalitet

Krav och villkor i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

Öppenhet

Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet.

Ömsesidigt erkännande

EU- och EES-länders myndigheters intyg och certifikat ska gälla mellan länderna.

Offentlig upphandling genomförs för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för att under avtalstiden löpande göra avrop. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller

byggentreprenader. Ramavtalets värde beräknas genom de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat genom:

- Lagen om offentlig upphandling (LOU) - Köp av varor, tjänster och byggentreprenader.

Tröskelvärden

Tröskelvärdet är avgörande för om de direktivstyrda eller nationella reglerna ska tillämpas, vilket innebär att värdet av ett kontrakt behöver uppskattas innan upphandlingen sker. För upphandlingar över tröskelvärdet gäller en mer omfattande lagstiftning. Framförallt skiljer sig krav om annonsering och tidsfrister. Tröskelvärdet gällande upphandling av byggentreprenader ligger på 59 880 179 kr för år 2024.

Värdet beräknas utifrån en uppskattning av det verkliga värdet av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månaders perioden eller det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under kommande tolv månaders period efter den första leveransen

Program för kommunens inköps- och upphandlingssystem

Av programmet (fastställt av kommunfullmäktige 2020-05-13 § 77, Redaktionell ändring 2023-04-04) framgår det att kommunstyrelsen enligt gällande reglemente är kommunens centrala organ för upphandlingsverksamheten. Samtidigt finns en särskild skrivelse angående bygg- och anläggningskontrakt: *Upphandling av bygg- och anläggningskontrakt samt närliggande tjänster som hör till projekt och inte kan avropas på ramavtal såsom arkitekttjänster, ingenjörs- och konstruktionstjänster m.m. hanteras utav respektive nämnd.*

Stadskontorets upphandlingsavdelning är kommunstyrelsens verkställande organ. Upphandlingsavdelningen ansvarar för strategisk samordning av kommunens inköpsbehov och ska bistå kommunens olika nämnder och förvaltningar i upphandlingsprocessen. Upphandlingsavdelningen tecknar för varor och tjänster samtliga förvaltningsövergripande ramavtal.

Programmet lyfter att upphandlingen ska baseras på en helhetssyn som är till nytta för hela kommunen. Upphandlingar genomförs alltid med en förutbestämd utvärderingsgrund av följande;

- Bästa förhållande mellan pris och kvalitet eller
- pris.

Med utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet kan förutom pris också andra kriterier utvärderas som är kopplade till det som ska upphandlas. Det framgår också att kommunen ska verka för en bestående marknad med väl fungerande konkurrens och skapa förutsättningar för mindre leverantörer att lämna anbud.

Rutin för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet

Tillhörande programmet ovan finns en rutin för kommunens inköps- och upphandlingsverksamheten, fastställd av stadsdirektör 2022-02-03. Utöver vad som framgår av programmet på en mer detaljerad nivå beskrivs också att i samband med

kvalificering av anbudsgivare ska kontroll ske av F-skattsedel, moms- och arbetsgivarregistrering, skatteskulder. Kontroll kan även ske fortlöpande under avtalsperioden.

Vi har i övrigt inte erhållit några rutiner, riktlinjer eller praktiska tillämpningsanvisningar för hur en upphandling ska gå till.

Kommunstyrelsens ordförande svarade på en interpellation 2024-08-05 där frågor ställts gällande kontroller vid upphandling där följande kontroller framgår:

- Anbudsgivare ska ha minst riskklass 60 enligt Creditsafe
- En anbudsgivare som inte uppfyller kravet får i sitt anbud på annat sätt visa att den uppfyller kravet på en sådan ekonomisk ställning att uppdraget kan genomföras.
- Anbudsgivarens omsättning ska under det senaste avslutade och till bolagsverket senast redovisade räkenskapsåret ha uppgått till minst 200 mkr (exklusive moms).
- Anbud förkastas om omständigheter som ska medföra uteslutning enligt innehållet i 13 kap. § 1 och § 2 .1 stycket LOU föreligger. Det kan exempelvis handla om företagare som dömts för bedrägeri, penningtvätt eller människohandel.
- Anbud förkastas även om ett företag inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter enligt innehållet i 13 kap. § 2. Detsamma gäller om det föreligger missförhållande enligt § 3 LOU, under förutsättning att det har betydelse för uppdragets fullgörande. Det kan exempelvis handla om att företaget åsidosatt tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, är försatt i konkurs eller gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen.
- Kommunen gör kontroll av skatter. Anbudsgivaren får inte ha några Skatteskulder registrerade hos kronofogden.
- Anbudsgivare ska vara registrerad i aktiebolags- eller handelsbolagsregister eller motsvarande register för sin bolagsform eller på annat sätt registrerad i det land där verksamhet bedrivs. Företaget ska vara registrerad för redovisning och betalning av moms och andra statliga avgifter/skatter samt registrerad för F-skattsedel.
- Anbudsgivare intygar genom underskrift av anbudet att företaget har F-skatt och är fritt från hinder enligt LOU.

När det gäller om huruvida ytterligare analyser eller kontroller av anbudsgivare i en upphandlingsprocess görs innan beslut om tilldelning fattas anges i interpellationen följande:

- Anbudsgivare ska exempelvis ange två kvalificeringsprojekt som uppfyller ställda krav. Exempel på detta kan vara:
 - Nybyggnad
 - Kontraktssumma över 100 mkr exkl. moms.
- Projekten ska vara avslutade (slutbesiktigade) under de senaste fem åren.
- Även platsorganisationen ska uppfylla de krav kommunen ställer. Exempel på krav kan vara

- Platschefen ska ha minst fem års dokumenterad yrkeserfarenhet som huvudansvarig platschef.
- Platschefen ska i namngiven roll ha genomfört minst två nybyggnadsprojekt med en kontraktssumma över 100 mkr exkl. moms per projekt.
- Andra krav är att anbudsgivare ska ha kvalitetsledningssystem samt ett miljöledningssystem som minst uppfyller de krav kommunen ställer.

På frågan gällande vilka möjligheter kommunen har att basera tilldelningsbeslut helt eller delvis på sina egna analyser av anbudsgivare anges att Lagen om offentlig upphandling (LOU) tillämpas för alla upphandlingar. Upphandlingen sker enligt de bestämmelser i lagen som gäller över tröskelvärdet för en byggentreprenad. Det innebär att kommunen utvärderar anbud med totalt lägsta pris i förhållande till av kommunen ställda krav. Tilldelning kan aldrig grunda sig på tjänstepersonernas egna analyser. Under anbudsförfarandet råder sekretess. Lägsta pris jämte uppfyllande av kommunens ställda krav är helt avgörande för tilldelningen.

De anbudslämnare inom och utanför Sverige som uppfyller upphandlingskraven är en möjlig part som kan erhålla tilldelningsbeslut och ingå kontrakt med kommunen i enlighet med LOU. Skulle lika resultat uppnås vid anbudsutvärderingen avgörs tilldelningen i ett så kallat skiljebud. Det innebär att kommunen inte har möjlighet att göra tilldelning utifrån egna analyser.

Frågan ställs också vilka åtgärder den politiska ledningen ämnar att vidta för att säkerställa att Jönköpings kommun minskar risken för att en anbudsgivare inte ska kunna fullfölja sina åtaganden gentemot kommunen. På frågan svaras att framåt kommer kommunen ställa krav på bankgarantier i stället för försäkringslösningar. På det sättet kommer det bli mer likviditetsstabila bolag som kan lämna anbud. I övrigt följer kommunen utvecklingen av en alltmer föränderlig byggbransch för att kunna ha en proaktiv kravställning.

Kontrollerna ovan, som utgör svar på den interpellation som ställdes i kommunfullmäktige, har vi inte kunnat bekräfta i något särskilt styrdokument. De redovisade kontrollerna utifrån svaret på interpellationen har utgjort en del av underlagen för vår genomgång av upphandlingsunderlagen gällande de båda byggprojekten nedan.

Genomgång av upphandlingsunderlag

Vi har inom ramen för granskningen begärt in och tagit del av de upphandlingsunderlag som finns gällande de båda projekten. I granskningen har vi kontrollerat huruvida upphandlingar är genomförda i enlighet med upphandlingslagstiftningen, i enlighet med interna styrdokument samt i enlighet med interpellationssvaret ovan. Kontrollpunkterna med tillhörande lagstiftning återfinns i bilaga 1.

Sanda högstadium

Kontroller av lämnat anbud

Upphandlingen har utförts med en begränsad kontroll vilket innebär att samtliga anbud har utvärderats men att kvalificering endast har skett av det anbud som efter utvärdering haft bäst viktad anbudssumma. Skulle det bästa anbudet inte klara kontrollen, förkastas anbudet och en kontroll av det näst bästa anbudet utförs tills vinnare kan utses.

Kontrollpunkt	Resultat
Är värdet beräknat?	Ja
Har rätt förfarande använts?	Ja
Är upphandlingen annonserad?	Av öppningsprotokollet framgår start- och sluttid för annonseringen
Finns det ett "öppningsprotokoll"?	Ja
Har ett beslutsmässigt korrekt "tilldelningsbeslut" fattats?	Oklart, se revisionsfråga 1
Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?	Ja

Efter genomgången av upphandlingsunderlagen har vi inte uppmärksammat några formella brister och kan konstatera att det finns ett systematiskt arbetssätt vid upphandlingens genomförande.

I upphandlingen har således obligatoriska krav inte kontrollerats hos anbud som efter utvärderingen haft högre viktad anbudssumma än det vinnande anbudet.

Vinnande anbudsgivare har uppfyllt samtliga kvalificeringskrav.

Kontroller inför tilldelning och inför uppstart

Enligt interpellationen som beskrivs i revisionsfråga 1 ska det genomföras ett antal kontroller inför tilldelning. När det gäller kontrollpunkten avseende riskklassen i Creditsafe uppgick resultatet till 83, vilket väl överstiger kraven. Även dagarna innan konkursen hade bolaget en god kreditvärdighet enligt Creditsafe därmed begärdes inte heller ytterligare bevis på den ekonomiska ställningen. Den vinnande anbudsgivaren hade också en omsättning som vid anbudstillfället översteg 200 mnkr. Av intervju framkommer att det i ska-kraven inte framgår något om att anbudslämnare måste påvisa någon längre historisk omsättning då omsättningen kan variera naturligt. Anbudsgivaren var registrerad i tillbörliga register och hade en F-skattsedel. Kommunen har också gjort kontroll av skatter och det förekom inte några skatteskulder vid uppstart av byggnationen. Dock har vi noterat att bolaget under hösten år 2023 hade begärt anstånd för en skatteskuld hos Skatteverket, det är däremot inte något som fångas i en kontroll av skatteskulder.

Djupadalsskolan

Kontroller av lämnat anbud

Upphandlingen har utförts med en begränsad kontroll vilket innebär att samtliga anbud har utvärderats men att kvalificering endast har skett av det anbud som efter utvärdering haft bäst viktad anbudssumma. Skulle det bästa anbudet inte klara kontrollen, förkastas anbudet och en kontroll av det näst bästa anbudet utförs tills vinnare kan utses.

I upphandlingen har således obligatoriska krav inte kontrollerats hos anbud som efter utvärderingen haft högre viktad anbudssumma än det vinnande anbudet.

Vinnande anbudsgivare har uppfyllt samtliga kvalificeringskrav.

Kontrollpunkt	Resultat
Är värdet beräknat?	Ja
Har rätt förfarande använts?	Ja
Är upphandlingen annonserad?	Av öppningsprotokollet framgår start- och sluttid för annonseringen
Finns det ett "öppningsprotokoll"?	Ja
Har ett beslutsmässigt korrekt "tilldelningsbeslut" fattats?	Oklart, se revisionsfråga 1
Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?	Ja

Efter genomgång av upphandlingsunderlagen har vi inte uppmärksammat några formella brister och kan konstatera att det finns ett systematiskt arbetssätt vid upphandlingens genomförande.

Kontroller inför tilldelning och inför uppstart

Kontrollerna har genomförts på samma vis som för Sanda högstadium med samma resultat. Se kontroller inför tilldelning och inför uppstart i avsnittet ovan.

Bedömning

Har upphandlingen av respektive projekt skett i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?

Svaret på revisionsfrågan är **Ja**.

Bedömningen grundar vi på att vi av erhållna underlag ser att upphandlingarna har genomförts i enlighet med de formella krav som lagstiftningen anger samt de övergripande riktlinjer vi i granskningen tagit del av. Vi konstaterar också att kontroller gjorts i enlighet med svaret på interpellationen i maj månad. Inför tilldelning har kontroller gjorts enligt de ska-krav som finns i förfrågningsunderlaget, vilket har varit avgörande för valet av leverantör. Inför uppstarten genomfördes de kontroller som angavs i interpellationen. Vi noterar att Gärahovs Bygg AB begärde anstånd hos Skatteverket, detta tycks dock inte vara något som fångas i de kontroller som genomförs inför tilldelning eller uppstart vilket vi tycker är en brist då det kan vara en tidig indikator på att ett bolag kan ha eller riskerar att få likviditetsproblem. Att kontrollera detta är däremot inte något krav som ställs varken i lagstiftning eller interna styrdokument, varför vi ändå bedömer att upphandlingen av respektive projekt skett i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument.

Kontroll och uppföljning

Revisionsfråga 3: Har en tillräcklig kontroll och uppföljning av projekten säkerställts?

- *Är uppföljning av projekten reglerad i avtal?*
- *Vilken uppföljning av projektet har skett?*

- *Hur har projektet rapporterats till tekniska nämnden och kommunstyrelsen?*
- *Vid avvikelser, har erforderliga åtgärder då vidtagits?*

lakttagelser

Enligt *policy för uppföljning av investeringar* (KF, 2021-02-04 § 10) ska investeringar följas upp av den nämnd som ansvarar för investeringen inom ramen för kommunens beslutade uppföljningsprocess av ekonomi och verksamhet. Uppföljningen ska innehålla förbrukad budget i förhållande till beslutad budget samt en prognos av slutligt utfall av investeringen och ge nämnd samt kommunstyrelsen kunskap och kontroll över investeringens genomförande i förhållande till budget, tidsplan och ändamålsenlighet.

Med ansvarig nämnd avses den nämnd som har ansvaret för budget enligt kommunfullmäktiges investeringsplan. Den nämnd som genomför investeringen kan vara en annan.

Den nämnd som genomför investeringen ansvarar för att det finns en tydlig rutin för hur varje investering löpande följs upp. Frekvens och detaljnivå i uppföljningen ska vara anpassad till investeringens art.

Gällande ramanslag för byggnation av förskolor, idrottsanläggningar samt särskilda boenden m.m. disponeras av tekniska nämnden efter "avrop" från respektive nämnd.

Tekniska nämnden förutsätts i särskild ordning rapportera om läget för de enskilda projekten, vilka projekt som är aktuella för genomförande, tidpunkt för byggstart, tidpunkt för färdigställande samt aktuella nyckeltal för investering och hyreskostnad.

Reglering av uppföljning av i avtal

Av kontraktet för de båda projekten kan vi utläsa att följande dokument beskriver uppdraget och dess omfattning.

1. Beställning/kontraktshandling
2. Ändringar i AB 04 angivna under AFC.111 i Administrativa föreskrifter
3. AB 04
4. Anbud med tillhörande handlingar
5. Förfrågningsunderlaget angivet under AFB.22 i AF
6. Övriga handlingar

AB 04 är ett standardavtal som används inom den svenska byggbranschen för olika typer av entreprenader och av detta framgår en del kontrollmöjligheter och uppföljningsåtgärder. I mängdförteckningarna för de bägge projekten som vi tagit del av framkommer moment som behöver anmälas till beställare, exempelvis anmälan om kontrolltillfälle för geoteknisk undersökning. Men vi kan inte utläsa något som berör en löpande återkoppling om projektens framfart och hållsamhet till budget. Då de båda byggprojekten inte är färdigställda finns inte heller någon slutredovisning av projekten.

Uppföljning på tjänstemannanivå

Fastighetsavdelningen är enligt intervju de som slutligen blir byggherrar för dessa båda byggprojekt och därmed också kravställare gentemot utförare. I det ansvaret ingår att följa upp det löpande arbetet under projektets genomförande. Inom uppdraget ingår att ta fram kostnadskalkyler, upprätta utbetalningsplan så projektet följer tidsplan samt en

prestationsplan utifrån genomförda insatser i projektet. Varje månad görs en rapport för att följa upp detta arbete samt fördjupade rapporter som redovisats för ovan. Förvaltningen har sakkunniga som är med och besiktigar arbetet löpande under projektets gång. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av huvudtidplaner för projekten, startmötesprotokoll där det framgår datum för samtliga byggprojektmöten under byggnationernas gång. Vi har erhållit protokoll från byggprojektmöten där vi kan konstatera att kontinuerlig och detaljerad uppföljning genomförs av projekten. För respektive punkt i protokollet finns det också ansvariga för genomförandet, vilket följs upp på kommande möten. Det finns inget i erhållna protokoll som tyder på en stundande konkurs, framförallt då projektet höll tidplanen.

I intervju framhävs det att det fanns en god kontroll av projektet med ovannämnda uppföljningar och att häva en entreprenad är inget som görs lättvindigt. Det var full produktion fram till ansökan om konkurs skickades in och det fanns ingenting som indikerade att en konkurs var på väg att ske. En kontroll av bolagets ekonomiska situation gjordes med anledning av att det uppdagades att anställda i bolaget inte mottagit lön dagen före konkursen. Slagningen visade då att bolaget hade en hög kreditpoäng på 83, där allt över 60 anses vara godkänt.

Rapportering till tekniska nämnden, kommunstyrelsen samt dess utskott

Kommunstyrelsen

Vi kan se att kommunstyrelsen behandlar kommunövergripande månadsrapporter som innehåller en bilaga om uppföljning av större investeringar med en budget på över nio miljoner kronor. Större investeringar följs upp av genomförande nämnd i samband med fördjupade månadsrapporter. Uppföljningen består av prognos avseende årets budget samt total budget samt en bedömning om det finns risk för negativ avvikelse gentemot budget, tidplan och i förekommande fall lokalprogram. Riskbedömningen är tregradig trafikljusskala. Vi kan under perioden maj 2023 - maj 2024 se att det vid tillfällen rapporteras om risker kopplat till de båda byggprojektens respektive budget. Det lämnas kortare kommentarer för avvikelser, exempelvis indexreglering.

I årsredovisning (2024-04-09 § 71) och delårsrapport för 2023 (2023-10-24 § 237) rapporteras enbart total investeringsbudget, prognos på kostnad, budget för givet år och prognos för helår. En övergripande kommentar återfinns i delårsrapport om att flertalet projekts prognoser ökar till följd av kostnadsökningar på marknaden och att behov av ökad budget sker i samband med budgetbeslut för 2024. I investeringsbudgetens avräkning för 2023 (2024-02-06 § 21) kan vi utläsa att Djupadalsskolan hade ett utfall som var 24,2 mnkr lägre än budget och Sanda högstadium hade ett utfall som var 54,4 mnkr högre än budget för 2023.

Vid fördjupad månadsrapport för uppföljning och ekonomi t.o.m. april 2024 (2024-05-21 § 125) finns skrivelse om risk för avvikelse både i budget och tidsplan för båda projekten då ansvarig entreprenad har ansökt om konkurs. Mer specifika effekter på projektet har enligt rapporten inte konstaterats än. Vi noterar att inget vidare beslut har fattats av kommunstyrelsen med anledning av informationen och att rapporten godkänns.

Tekniska nämnden

Vi kan se av nämndens verksamhetsberättelse för 2023 (2024-02-28 § 15) att det fanns två riskområden inom ramen för intern kontroll kopplat till ökade kostnader samt inköp

och upphandlingar. Den förstnämnda risken bedömdes som tillräcklig men handlingsåtgärden, *“ökad kostnadskontroll på grund av rådande konjunktur och världsläge behöver mer fokus läggas på bevakning av kostnadsutvecklingen inom en rad områden”*, var möjlig att förbättra. För inköp och upphandling bedömdes samtliga handlingsåtgärder vara tillräckliga men det fanns förbättringsutrymme gällande uppföljningen som helhet.

Vid fördjupad månadsrapport t.o.m. april 2024 (2024-05-22 § 59) kan vi utläsa samma skrivning som för kommunstyrelsen angående konkursen. Vi noterar att inget vidare beslut har fattats av tekniska nämnden med anledning av informationen och att rapporten godkänns.

Som nämnts i tidigare fråga så framkommer det av intervjuer att tekniska nämnden har en väldigt begränsad involvering vad gäller projekten. I intervju beskrivs det som att det är främst Barn- och utbildningskontoret som ska erhålla rapportering för att planera sitt verksamhetsanpassningsarbete med de nya skolorna. Då granskningen framförallt fokuserar på kommunstyrelsens samt tekniska nämndens respektive roller i arbetet med de båda byggprojekten har vi inte närmare granskat den rapportering som eventuellt skett i barn- och utbildningsnämnden.

Utskott

Vi kan se att samhällsbyggnadsutskottet har mottagit muntlig information angående konkursen av Gärhovs Bygg AB (2024-04-29 § 20). Inga handlingar har tillförts punkten. I övrigt kan vi inte se att någon muntlig presentation har gjorts avseende de båda byggprojekten för utskottet av protokollgranskningen.

Vi har inom ramen för granskningen också gått igenom protokoll från såväl ledningsutskottet som upphandlingsutskottet och kan i dessa inte spåra några ärenden kopplade till de båda byggprojekten.

Enligt intervjusvar har både tekniska nämnden och kommunstyrelsen fått flera muntliga informationer, men detta är inte något vi har kunnat spåra i protokoll.

Åtgärder vid avvikelser

Under projektens gång, från upphandling till konkursbesked, har projekten i huvudsak fortskridit enligt plan och därmed har inte några specifika åtgärder varit nödvändiga. De avvikelser som har uppdragats fram till konkursbeskedet har rört de enskilda projektens följsamhet till budget, vilket rör investeringsprojektens ekonomi och inte entreprenadens. Kostnaderna har då hanterats genom exempelvis indexreglering.

Av protokollgranskningen kan vi inte se att beslut fattades i direkt anslutning till konkursen. I intervjuer framkommer att de olika förvaltningarna är nöjda med hur förfarandet efter konkursen har hanterats då nya upphandlingar snabbt kunnat genomföras för att klara tidsplanen för projekten. Efter konkursbeskedet stoppades samtliga betalningar till Gärhovs Bygg AB, vilket gjorde att ca 10-15 mnkr stannade inom kommunen istället för att betala till Gärhovs Bygg AB.

En insikt som lyfts under intervjuer är att det inledningsvis var bekymmer med fullgörandeförsäkringen. En fullgörandeförsäkring är en typ av byggsäkerhet som tecknas för att skydda mot ekonomiska förluster ifall ett byggprojekt inte färdigställs

enligt avtal. Inom Jönköpings kommun tecknas en sådan efter byggstart med hjälp av kommunens försäkringsbolag. Tecknandet av denna försäkring drog ut på tiden från försäkringsbolagets sida och blev därför försenad i förhållande till när den egentligen var tänkt att tecknas.

Enligt interpellationssvaret i maj år 2024 kommer kommunen att ställa krav på bankgarantier i stället för försäkringslösningar framöver. På det sättet kommer det enligt interpellationssvaret bli mer likviditetsstabila bolag som kan lämna anbud. I övrigt följer kommunen utvecklingen av en alltmer föränderlig byggbransch för att kunna ha en proaktiv kravställning.

Bedömning

Har en tillräcklig kontroll och uppföljning av projekten säkerställts?

Svaret på revisionsfrågan är **nej**.

Bedömningen grundas på att det i verksamheten skett en kontinuerlig uppföljning av projekten. Vi konstaterar att uppföljning har skett i verksamheten löpande genom diverse olika byggprojektmöten, vilket vi också har kunnat verifiera. Vi anser dock att uppföljningen i de politiska leden är undermålig. Den information som går att spåra i nämndens, utskottens och kommunstyrelsens protokoll är kortfattad och innehåller begränsat med information, trots att det uppges att information lämnats muntligen i olika politiska led. Inga av de politiska instanserna föreslår några aktiva åtgärder, varken innan eller efter det att konkursen var ett faktum. Det är också otydligt vilken roll de olika utskotten har när det gäller större byggprojekt. Inom ramen för tekniska nämndens ansvar i byggprojekt samt för kommunstyrelsens uppsiktsplikt bör större projekt vara föremål för en mer detaljerad uppföljning.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun genomfört en granskning av byggnadsprojekten Djupdalsskolan och Sanda högstadium. Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen har haft en tillräcklig kontroll och uppföljning av de aktuella byggprojekten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att tekniska nämnden och kommunstyrelsen **inte helt** har haft tillräcklig kontroll och uppföljning av de aktuella byggprojekten.

Rekommendationer

I syfte att förbättra hanteringen av stora investeringsprojekt, samt att dra lärdom av erfarenheter från detta projekt inför kommande större investeringar, vill vi mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämna följande rekommendationer:

Övergripande

- Vi föreslår att det i samband med större investeringsprojekt tillsätts dels en styrgrupp på tjänstemannanivå, dels en politisk referensgrupp som styrgruppen kan rapportera till avseende projektet och att samtliga av dessa möten dokumenteras. Vi föreslår dessutom att referensgruppens agenda ska följa en särskild rapporteringsstruktur med fasta rubriker i syfte att belysa såväl ekonomiska som kvalitativa aspekter i projektet.
- Större projekt bör enligt vår mening vara föremål för en mer detaljerad uppföljning såväl av ansvarig nämnd, tekniska nämnden samt mot bakgrund av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Vi rekommenderar en ökad spårbarhet och dokumentation i berörda nämnders och kommunstyrelsens protokoll avseende uppföljning av större investeringsprojekt. Detta i syfte att tillse att spårbarheten och dokumentationen i protokoll och tillhörande handlingar blir bättre för att öka transparensen och möjligheten att i efterhand förstå beslutsunderlag för ett investeringsbeslut.
- Vi rekommenderar att utskottens roll i större byggprojekt tydliggörs.

Kommunstyrelsen

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över behovet att ta fram ett samlat styrdokument som omfattar hela kommunens investeringsprocess samt att i det styrdokumentet tydliggöra beslutsmässig hantering av konstaterade eller befarade avvikelser i investeringsprojekt.
- Kommunstyrelsen bör inom ramen för sin uppsiktsplikt säkerställa att de får en kontinuerlig information som möjliggör löpande kontroll och insyn i större investeringsprojekt. Detta kan till exempel ske genom att en tjänsteperson från kommunkontoret är adjungerad till styrgruppen för större investeringsprojekt. Detta i syfte att kommunstyrelsen också ska ha möjlighet att vid behov vidta åtgärder utifrån den ekonomiska information som framkommer under projekten.

- Vi rekommenderar att de kontroller som framgår av interpellationen från 2024-08-05 formaliseras i övergripande styrdokument som exempelvis program eller rutin för inköp och upphandling.

Tekniska nämnden

- Vi rekommenderar att det tydliggörs i tekniska nämndens delegationsordning avseende vad som gäller för kontraktsskrivning respektive tilldelningsbeslut
- Vi rekommenderar att en riktlinje om uppföljning tas fram. Detta då vissa delar inte lämpar sig för en avtalsreglering utan snarare som en "kontrollhandbok". En sådan riktlinje skulle exempelvis kunna innehålla när nya kreditupplysningar ska inhämtas, vilka tecken man ska vara observant på (ex hög personalomsättning, minskad personalstyrka etc), uteblivna betalningar till underentreprenörer etc.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har ärendehantering och beslutsfattande skett i enlighet med kommunens beslutade styrdokument?	Delvis Kommunstyrelsen och tekniska nämnden har följt sina respektive ansvarsområden enligt de reglementen som finns. Vi anser att kommunstyrelsen och tekniska nämnden har hanterat upphandlings- och investeringsbeslut i linje med sina roller. Det finns inget i det tillhandahållna materialet som tyder på att processen inte skulle ha följt de gällande riktlinjerna och reglementena. Dock noterar vi att tilldelningsbeslut fattats av byggprojektchef. Att byggprojektchefer har rätt att fatta tilldelningsbeslut inom investeringsbudgetens ram är inget vi kan se av några beslutade styrdokument eller av delegationsordningar. Vi noterar att tekniska nämndens ordförande undertecknad kontrakten, men vi kan inte styrka av styrdokumentet att det är så kontraktskrivning ska gå till.	
2. Har upphandlingen av respektive projekt skett i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?	Ja Av erhållna underlag ser vi att upphandlingarna har genomförts i enlighet med de formella krav som lagstiftningen anger samt de övergripande riktlinjer vi i granskningen tagit del av.	
3. Har en tillräcklig kontroll och uppföljning av projekten säkerställts?	Nej I verksamheten har det skett en kontinuerlig uppföljning av projekten. Vi anser att den information som går att spåra i nämndens, utskottens och kommunstyrelsens protokoll är kortfattad och innehåller begränsat med information samt att det inte fattats några aktiva åtgärder i de politiska instanserna.	

Bilagor

Bilaga 1 - Kontrollpunkter genomförda upphandlingar

Är värdet beräknat?

Enligt upphandlingslagstiftningen ska värdet av en upphandling alltid beräknas oavsett om det är fråga om objekts- eller ramavtalsupphandling, däremot finns osäkerhet kring hur detta generellt ska dokumenteras och om det ska anges i upphandlingsdokumentationen. När det gäller ramavtalsupphandlingar finns dock praxis som tydliggör att värde eller volym ska anges. När det gäller objektsupphandling är det uppskattade värdet centralt för huruvida den upphandlande myndigheten har valt rätt förfarande. Om en upphandling är genomförd enligt de direktivstyrda reglerna, som ställer högre krav, saknas dock anledning att ifrågasätta om myndigheten uppskattat värdet korrekt.

Innan en upphandlande myndighet annonserar en upphandling har myndigheten en skyldighet att i ett första steg beräkna värdet för upphandlingen för att avgöra om upphandlingen ska/får göras enligt de direktivstyrda reglerna eller nationella reglerna (5 kap LOU). Vid bedömningen av värdet ska även eventuella optioner räknas med.

Om resultatet vid beräkning av värdet inte överstiger tröskelvärdet så är nästa steg att beräkna värdet enligt 19 kap 8 § LOU för att bestämma vilka bestämmelser i 19 kap som ska följas.

Har den upphandlande myndigheten agerat omsorgsfullt och gjort en restriktiv bedömning av värdet så utgör ett val av fel förfarande nödvändigtvis inte ett brott mot LOU:s regler.

Har rätt förfarande använts?

Är värdet över tröskelvärdet för aktuell upphandlingstyp ska upphandlingen genomföras enligt de direktivstyrda reglerna.

Är upphandlingen annonserad?

Huvudregeln är att en upphandling ska annonseras. Avseende upphandlingar som omfattas av det direktivstyrda området regleras detta i 10 kap 1 § och i 19 kap 9 § för upphandlingar på det icke-direktivstyrda området.

Finns det ett "öppningsprotokoll"?

Vid anbudsöppningen ska minst två personer delta och en förteckning (ofta kallat öppningsprotokoll) ska föras och bestyrkas av de som deltar (se 12 kap 10 § respektive 19 kap 17 §).

Har ett korrekt "tilldelningsbeslut" fattats?

Den upphandlande myndigheten ska genom underrättelse om beslut (ofta kallat tilldelningsbeslut) skriftligen meddela samtliga anbudsgivare vem eller vilka som tilldelas kontrakt eller beslut om att ingå ett avtal. Underrättelsen ska innehålla vem/vilka som valts, skälen för beslutet och uppgifter om avtalsspärr (se 12 kap 12 § respektive 19 kap 29 § LOU).

Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?

Avtalsspärr är den period då avtal inte får tecknas beroende på att anbudsgivarna ska kunna ansöka om överprövning under denna tid. Det är därför viktigt att kontrakt inte tecknas innan denna period löpt ut.

Utöver ovanstående formella reglering finns det ytterligare bedömningsgrunder att kontrollera en genomförd upphandling mot. I denna del har vi kontrollerat:

- Kvalificeringen av leverantörer, det vill säga om det i upphandlingen ställts krav i syfte att bedöma om leverantören klarar av att genomföra uppdraget eller inte. I denna del är viktigt att kontrollera så att kvalificeringskraven syfte är att identifiera leverantörens kapacitet och inte att hitta den leverantör som har den bästa förmågan att genomföra uppdraget.
- Anbudstid, det vill säga om den upphandlande myndigheten har följt reglerna om anbudstid i upphandlingslagstiftningen.
- Vilka utvärderingskriterier som används och om de är i enlighet med lagens krav

Nämnas ska att det i upphandlingslagstiftningen finns möjligheter för leverantörer att överpröva en upphandlande myndighets beslut om exempelvis uteslutning, beslut om att tilldela kontrakt eller om leverantören anser att annat fel begåtts av den upphandlande myndigheten. Syftet med möjlighet till överprövning är således att säkerställa effektiv och rättssäker upphandling. Om en leverantör därför anser att fel begåtts av den upphandlande myndigheten så är det upp till förvaltningsdomstol att pröva detta. Av den anledningen har vi inom ramen för granskningen inte bedömt varken regionens utvärdering av anbud eller eventuell uteslutning av leverantörer utan istället fokuseras kring uppbyggnaden av de bakomliggande kriterierna bakom sådana beslut såsom kvalificeringskrav och utvärderingskriterier.

2024-12-18

Lena Salomon

Uppdragsledare

Emma Ekstén

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2024-09-11. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.