Gävle KOMMUN

REVISIONSRAPPORT

Dnr 21REK17
2022-04-07

Kommunfullmäktige

Granskning av efterlevnad av LOU och LUF i Gävle Energi AB, Gävle Hamn AB och Gavlia-koncernen.

Bakgrund

Kommunen lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har sedan dess byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. Bolagen i Gävle Stadshuskoncernen har tidigare också använt sig av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Stora investeringar görs av bolagen för att möta kommunens behov och egna affärsmässiga behov. Mycket av investeringarna sker i form av byggentreprenader.

Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

- Att bolagen i Gävle Stadshuskoncernen drabbas av försenade upp handlingar pga bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.

- Att Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.

- Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolagens upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen syftar till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Gävle Energi AB benämns nedan GEAB
Gävle Hamn AB benämns nedan GHAB
Gavlia-koncernen benämns nedan Gavlia

Revisionsfrågor rutiner och processer:

- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?
- Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?
- Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?
- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?
- Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling? Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Revisionsfrågor byggentreprenadupphandlingar:

- Vilket stöd har bolagen för att göra byggentreprenadupphandlingar? Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?
- Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar? Hur följs dessa upp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk? (Stickprov på byggentreprenadupphandlingar gjorda under 2020 eller 2021)

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

- Är bolagens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar:

Gavlia: KPMG:s sammanfattande bedömning är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.

GHAB: KPMG:s sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.

GEAB: KPMG:s sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att styrelsen har säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.

Organisation, roll och ansvarsfördelning:

Gavlia: Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området.

GHAB: Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området.

GEAB: Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området.

Styrdokument:

Gavlia: Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet. Vi noterar dock att Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy ännu inte fastställts av bolagsstämman, vilket bör ske för att den ska utgöra ett formellt styrande dokument för bolaget.

GHAB: Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet.

GEAB: Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen. De bedöms också vara så pass detaljerade att de kan utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet.

Direktupphandling:

Gavlia: I koncernens rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka

sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

GHAB: I bolagets rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

GEAB: Bolaget har i sin inköpshandbok rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Ramavtals- och leverantörstrohet:

Gavlia: Vidare bedömer vi att bolaget bör stärka sin styrning och uppföljning av avtal och tillse att kontroller genomförs avseende ramavtals- och leverantörstrohet. Detta är områden som även bolaget identifierat som riskområden och som hanteras inom ramen för bolagets internkontrollplan.

GHAB: Vidare bedömer vi att det finns brister avseende bolagets kontroll av ramavtals- och leverantörstrohet samt att risker kopplade till inköp och upphandling inte beaktats inom ramen för bolagets arbete med intern kontroll, som är väsentliga områden i processen.

Arbetsrättsliga krav samt uppförandekod för leverantörer[1]*:*

Gavlia: Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav regleras i förfrågningsunderlagen, detta har dock inte framgått av den stickprovsgranskning vi genomfört. Vidare sker det inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

GHAB: Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav regleras i förfrågningsunderlagen. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

GEAB: Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav ställs där så är behövligt. Då kraven ställs gäller de även för underleverantörer. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets riktlinjer/rutiner hur bolagets uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling. Vi har genomfört en stickprovsgranskning av två upphandlingar, där vi kan konstatera att arbetsrättsliga krav ställts. Det är dock endast i en av upphandlingarna som krav finns avseende uppförandekoden för leverantörer. Det har också framkommit att det saknas krav avseende uppförandekoden i fler avtal, utöver de som granskats.

---

[1] Uppförandekod för leverantörer finns i bilaga 7

Lekmannarevisorerna begärde Gävle Energi AB:s, Gävle Hamn AB:s och Gavlia-koncernens yttrande:

Samtliga bolag har inkommit med yttrande över rapporterna. Yttrandena bifogas till respektive rapport. De rekommendationer till förändringar som getts har bolagen ställt sig positiva till att genomföra. Gavlia-koncernens svar är utförligt och detaljerat, se bilaga 6. Dock nämns kontrollansvarig som en del av uppföljningen avseende arbetsrättsliga krav. Kontrollansvarig[2] är ett krav enligt Plan- och bygglagen och har uppgifter kopplade till denna lagstiftning inte till Lag om offentlig upphandling, LOU.

GHAB planerar att implementera granskningsrapportens rekommendationer fullt ut i bolaget.

GHAB anser att frågan om arbetsrättsliga krav är av största vikt inte bara i kravställningen utan också att uppföljningen av dessa krav genomförs.

GEAB svarar att det redan finns de utbildningsinsatser som rekommenderades.

GEAB kommenterar angående arbetsrättsliga krav: Idag gör bolaget som lagen föreskriver vid upphandlingar över tröskelvärdet, en "behövlighetsprövning", där hänsyn tas till vilken risk som finns för att det inom uppdraget tas in företag där felaktiga arbetsrättsliga villkor existerar. Bolaget använder upphandlingsmyndighetens mallar för kravställning kring arbetsrättsliga villkor och det framgår av avtalen hur villkoren ska följas upp

[2] Kontrollansvarigs arbetsuppgifter finns i bilaga 8

Revisorernas slutsatser av granskningen

Bolagen kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar genom att styrelserna fastställer riktlinjer för direktupphandlingar.

Gavlia-koncernen och Gävle Hamn AB kan stärka sin kontroll av ramavtals- och leverantörstrohet.

Användningen av uppförandekoden för leverantörer i upphandlingar behöver stärkas i samtliga bolag.

Gällande arbetsrättsliga krav sker inte någon systematisk uppföljning i något av bolagen av att leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven.

Det görs stora upphandlingar i de kommunala bolagen och det är offentliga medel som används. Det är angeläget att arbetsrättsliga krav och uppföljning blir en naturlig del av upphandlingsarbetet. Det finns kontrollansvariga i byggprojekt, men dessa arbetar enligt Plan- och bygglagen med efterlevnaden av den lagstiftningens krav. Att arbetsrättsliga krav ställs och följs upp är bolagets eget ansvar i de upphandlingar som genomförs.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilagor:

1. Granskningsrapport Gävle Energi AB
2. Yttrande Gävle Energi AB
3. Granskningsrapport Gävle Hamn AB
4. Yttrande Gävle Hamn AB
5. Granskning Gavlia-koncernen
6. Yttrande Gavlia-koncernen
7. Uppförandekod för leverantörer
8. Kontrollansvarigs arbetsuppgifter

Granskning av Gävle Energi-koncernens efterlevnad av LUF

Rapport

Gävle Energi-koncern/Gävle Energi AB

KPMG AB

2022-01-27

Antal sidor 21

Antal bilagor 1

© 2022 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Gävle Energi-koncern/Gävle Energi AB
Granskning av Gävle Energi-koncernens efterlevnad av LUF

2022-01-27

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation av upphandling och inköp	6
3.2	Styrning av upphandling och inköp	8
3.3	Arbetsrättsliga krav i upphandlingar	13
3.4	Uppföljning och kontroll vid upphandling och inköp	14
3.5	Stickprovsgranskning	17
3.6	Risken för förekomsten av mutor och jäv	18
3.7	Rättstvister och skadeståndskrav	20
4	Slutsats och rekommendationer	21
4.1	Sammanfattande bedömning	21
4.2	Rekommendationer	22
A	Bilagor	23

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Public

1 Sammanfattning

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gävle energi-koncernens rutiner för upphandlingar. Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjlighet att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att styrelsen har säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området. Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen. De bedöms också vara så pass detaljerade att de kan utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet. Bolaget har i sin inköpshandbok rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav ställs där så är behövligt. Då kraven ställs gäller de även för underleverantörer. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets riktlinjer/rutiner hur bolagets uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling. Vi har genomfört en stickprovsgranskning av två upphandlingar, där vi kan konstatera att arbetsrättsliga krav ställts. Det är dock endast i en av upphandlingarna som krav finns avseende uppförandekoden för leverantörer. Det har också framkommit att det saknas krav avseende uppförandekoden i fler avtal, utöver de som granskats.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att

- tillse att riktlinjer för direktupphandling fastställs av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- se över om och hur kontroller kan/bör genomföras för att säkerställa en hög leverantörstrohet.
- se över behov av utbildning mot mutor och jäv för styrelsens ledamöter och bolagets anställda

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

2 Bakgrund

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gävle Energi-koncernens rutiner för upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Stora investeringar kommer att ske i de kommunala bolagen de närmaste åren, både för att möta kommunens behov styrda av demografin och återinvesteringsbehov, men även för affärsmässiga behov. Gävle kommun lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. De kommunala bolagen använde sig tidigare av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

- Att bolaget drabbas av försenade upphandlingar på grund av bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.
- Att Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.
- Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Lekmannarevisorerna bedömer att det finns en risk att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt. Med anledning av ovanstående och sin riskanalys har lekmannarevisorerna beslutat att granska bolagets styrning, kontroll och uppföljning avseende upphandling.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolagens upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen syftar till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Rutiner och processer

- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?
- Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?
- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar?
    - Hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?
- Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling?
    - Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Byggentreprenadupphandlingar

- Vilket stöd har bolagen för att göra byggentreprenadupphandlingar?
    - Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?
- Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar?
    - Hur följs dessa upp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

- Är bolagens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser Gävle Energi-koncernen som innefattar Gävle Energi AB (benämns fortsättningsvis GEAB) och det helägda dotterbolaget Gävle Kraftvärme AB (benämns fortsättningsvis GKVAB). Gävle Energi AB äger också 95 % av aktierna i i Gävle Energisystem AB (benämns fortsättningsvis GESAB) samt 59 % av aktierna i Bionär Närvärme AB. Därutöver äger Gävle Energi AB 50 % av aktierna i Bomhus Energi AB samt 49 % av aktierna i Gästrike Ekogas AB. Koncernens verksamheter samordnas och optimeras med moderbolagets verksamhet. Granskningen har därmed genomförts av den samlade verksamheten. När begreppet bolaget används i texten avser det därmed koncernen, om enskilda bolag i koncernen avses används respektive bolagsnamn/förkortning enligt ovan.

Bolaget genomför upphandling inom ramen för LUF. Med byggentreprenadupphandlingar avses upphandlingar enligt LUF av byggentreprenader över eller under tröskelvärdet 54 938 615 kr.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Inköps- och upphandlingspolicy i Gävle kommunkoncern KF, 2021-05-10, §6

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

— Tillämpbara interna regelverk så som exempelvis ägardirektiv, bolagsordning, operativa beslutsordningar, policys etc.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

— Dokumentanalys

— Intervjuer med styrelsens presidium, VD, ekonomichef, Chef Infraservice och inköpsansvarig. Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

— Stickprovsgranskning av två upphandlingar. Metodbeskrivning för stickprovsgranskningen beskrivs i kapitel 3.5.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation av upphandling och inköp

3.1.1 Organisation

Gävle Energi AB ägs till 100 % av Gävle Stadshus AB[1]. I koncernen ingår moderbolaget Gävle Energi AB samt det helägda dotterbolaget Gävle Kraftvärme AB. Därtill äger Gävle Energi AB 95 % av aktierna i Gävle Energisystem AB och 59 % av aktierna i Bionär Närvärme AB. Koncernen innehar också andelar i Bomhus Energi AB (50 %), Gästrike Ekogas AB (49 %) samt Norrsken AB (12,77 %). Koncernens verksamheter samordnas och optimeras med moderbolagets verksamhet för bästa styrning och effektivitet. Policyer, riktlinjer och övriga styrdokument samordnas[2].

Bolaget är organiserat i sex affärsområden; elhandel, elnät, energiproduktion, energitjänster, fjärrvärme och GavleNet samt sex serviceenheter; stab, ekonomi, HR, försäljning, infraservice och marknad.

Bolagets upphandlingsverksamhet

Bolaget genomför egna upphandlingar avseende inköp som har direkt relation till bolagets kärnverksamhet. Bolaget har sedan ca. år 2008 en inköpsansvarig som har ett övergripande och samordnande ansvar avseende upphandling och inköp inom koncernen. Inköpsansvarig har ett brett ansvar som bland annat innefattar inköpsprocessen (mål, resultat och utveckling av processen), avtalshantering/förvaltning, att vara ett stöd till organisationen i inköpsfrågor, verka för att lagar och regelverk följs i samband med upphandling, uppföljning av leverantörer samt utbildning och kommunikation inom området.

Utöver inköpsansvarig så har ca 80 personer rätt att göra inköp inom bolaget, inom ramen för gällande delegationsordning. De svarar för att göra avrop från ramavtal samt för att genomföra mindre upphandlingar. Se mer nedan under ”Utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp” samt i avsnitt 3.2.1 ”Styrdokument – roller och ansvarsfördelning”.

Vid behov anlitas externa konsulter i samband med upphandlingar, där särskild expertis krävs. Bolaget har också ett samarbete med andra i inköp- och upphandlingsfrågor,

[1] För att samordna alla de helägda kommunala bolagen under en gemensam styrning har Gävle kommun ett helägt bolag, Gävle Stadshus AB. Bolaget är moderbolag i bolagskoncernen, och äger därmed i sin tur alla de andra kommunala bolagen till 100 procent. VD för Gävle Stadshus AB är Gävle kommuns kommundirektör.

[2] Års- och hållbarhetsredovisning 2020, Gävle Energi AB

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

såsom Sandviken Energi AB. Därutöver genomförs inköp genom att avropa från ramavtal som är upphandlade av andra organisationer, såsom exempelvis Elinorr[3], Sinfra[4] och Adda[5].

Samverkan och samarbete avseende upphandling och inköp

I bolagets finns flera forum för samverkan och samarbete avseende upphandling och inköp. Bolaget har bland annat ett inköpsprocessteam som träffas månadsvis, som består av representanter från inköp och redovisning tillsammans med ytterligare representanter från olika delar av organisationen. Syftet med teamet är bland annat att fler ska bidra med utveckling av inköpsprocessen samt att deltagarna ska fungera som en möjlighet till förankring av nya rutiner och verktyg. Den verksamhetsutveckling som sker avseende inköp och upphandling uppges ha sin grund i detta arbete. I teamet ingår även en deltagare från koncernledningen för att förenkla förankring av eventuella beslut som behöver tas där.

Bolaget har också AO/SE kategoriteam som träffas minst en gång per år. Vid granskningens genomförande finns 12 olika team, som i huvudsak är kopplade till affärsområdena/serviceenheterna. Detta kommer dock att ses över då bolaget genomför/-t en omorganisation som kan komma att påverka utformningen av teamen. Till dessa möten kallas alla ansvariga för bolagets affärsområden och serviceenheter. Syftet med mötena är bland annat att gå igenom upphandlingsplanen och att lyfta behov av nya upphandlingar kommande år. Respektive team tar även fram en riskanalys som belyser specifika risker inom inköpsområdet för den egna verksamheten. På mötena gås även behovet av utbildade inköpare igenom så att de som arbetar med inköp erbjuds rätt utbildning. Det sker dock inte någon helhetsbedömning av de risker som identifierats inom respektive team, för att se om det finns risker som spänner över flera områden. Inköpsansvarig är dock med i samtliga team och har en samlad bild av det som tas upp under mötena, och de risker som har identifierats.

Samarbete sker också internt inom bolaget genom att referensgrupper skapas för större upphandlingar, som tillsammans ansvarar för framtagande av förfrågningsunderlag.

Utöver de bolagsspecifika forumen/teamen som anges ovan så finns även ett centralt upphandlingsråd för kommunkoncernen. Upphandlingsrådet arbetar med strategiska upphandlingsfrågor som är aktuella för kommunkoncernen och ska fungera som ett forum i förankringsprocessen av beslut och underlag, som påverkar samtliga förvaltningar och bolag. Gävle kommuns inköpschef är sammankallande och bolaget är representerat genom chef Infraservice. Rådet träffas 4–5 gånger per år.

Därtill finns det forum där inköpssamordnarna i Gävle Stadshus-koncernen träffas regelbundet för att möjliggöra samordning av processer och underlag.

---

[3] Ett nätverk med 17 självständiga lokala elnätbolag i södra/mellersta Norrland och Dalarna i syfte att skapa samverkan, samhällsnytta, kompetens och stordriftsfördelar. Samarbete sker bland annat inom områdena strategiska utvecklingsfrågor, inköp och elnätsdrift.

[4] Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk förening

[5] Adda – Tidigare SKL Kommentus. Inköpscentral som erbjuder offentliga Sverige ramavtal att avropa från.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Utbildning och information avseende upphandling och inköp

Inköpsansvarig ansvarar för utbildning och information kring inköp och upphandling till de anställda som gör avrop och upphandlingar. Det är endast utbildade avropare som har rätt att göra inköp, inom ramen för gällande delegationsordning. Utbildningen sker i samband med anställning eller i samband med förändrade arbetsuppgifter. Utbildningen berör bland annat gällande lagstiftning (LUF), bolagets rutiner och verktyg inom området. Det är respektive chef som identifierar och beslutar om vem som ska ha rätt att göra inköp. Utbildningen sker vanligtvis 1-2 gånger per år, utifrån behov.

Årligen genomförs också en repetitionsutbildning där de bland annat går igenom nyheter inom området. Repetitionsutbildningar sker vanligtvis en gång per år, men ersättas av en specifik utbildning inom något område där bolaget bedömer att det finns behov.

Bolagets styrdokument finns tillgängliga för alla anställda. De anställda har tillgång till de leverantörsavtal som de är berörda av. Inköpsansvarig och ekonomichef har tillgång till samtliga leverantörsavtal.

3.1.2 Bedömning

Ansvaret för inköp och upphandling är fördelat i organisationen där ett flertal anställda har rätt att göra avrop mot ramavtal samt upphandlingar utifrån respektive funktions befogenhet, inom ramen för gällande delegationsordning. Därtill har bolaget en inköpsansvarig som har en övergripande och samordnande roll. Inköpsansvarig har ett brett ansvarsområde och är ensam i sin roll. Detta medför en inbyggd sårbarhet vid eventuellt personalbortfall. Att ansvaret för inköp är fördelat i organisationen, i kombination med att det finns tydliga rutiner och upparbetade samarbeten internt och externt, bör dock minska risken för att arbetet påverkas vid eventuellt personalbortfall.

För att säkerställa att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagar och regelverk är det av stor vikt att ansvarig personal har en medvetenhet och en god kunskap om de lagar och regelverk som de har att förhålla sig till. Av granskningen har det framkommit att utbildningsinsatser genomförs både i samband med anställning för de som arbetar med dessa frågor, samt att det genomförs en årlig repetitionsutbildning för att säkerställa att kunskapen är aktuell och uppdaterad. Vi bedömer därmed att bolaget säkerställt att de som ansvarar för inköp och upphandling ges rätt grundförutsättningar i form av utbildning och information.

3.2 Styrning av upphandling och inköp

3.2.1 Styrdokument

De inköp och upphandlingar som genomförs inom bolaget styrs i huvudsak av Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy, bolagets inköpspolicy, hållbarhetspolicy samt bolagets inköpshandbok. Därtill finns ett antal ytterligare styrdokument i form av policys, rutiner, mallar etc. som stöd i arbetet. Inköpshandboken omfattar och/eller hänvisar till dessa.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Bolagsstämman har ännu inte fastställt Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy 2021. Detta då kommunfullmäktige beslutade om policyn den 10 maj 2021 och bolaget hade sin bolagsstämma den 19 maj 2021. Kallelse till bolagsstämma görs tidigast senast två veckor före stämman och hade därmed gått ut innan fullmäktiges beslut om policyn. Policyn ska enligt de intervjuade fastställas på bolagsstämman 2022.

Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy syftar till att säkerställa att inköp sker affärsmässigt och i enlighet med kommunens värderingar, mål och rutiner.

Policyn gäller samtliga nämnder och helägda bolag och avser samtliga inköp och upphandlingar som görs med Gävle kommunkoncerns medel.

Enligt inköps- och upphandlingspolicy ansvarar bolag, nämnder och styrelser för:

- tillräcklig beställarkompetens och kapacitet för behovsanalys, marknadsanalys, kravställning, utvärdering, implementering och uppföljning under avtalstiden.
- att identifiera och tydliggöra behov inom respektive verksamheter samt initiera upphandlingar i god tid när så behovs samt säkra finansiering av dessa upphandlingar.
- att inom sina respektive ansvarsområden säkerställa att policyn följs.
- att verksamhetens organisation bemannas med kompetens utifrån verksamhetens anskaffningsbehov.
- implementera upphandlade avtal i verksamheten samt följa upp ur verksamhetsperspektiv under avtalstiden.

Enligt policyn ansvarar varje chef i bolaget för att medarbetares upphandlingar och inköp sker i enlighet med Gävle kommunkoncerns inköpspolicy. Varje chef och medarbetare är därtill ansvariga för att ta till sig kunskap om den lagstiftning och de regelverk som berör dem, och att följa dessa lagar och regler.

Inköpspolicy – Gävle Energi-koncern

Bolaget har en inköpspolicy[6] som enligt inköpshandboken ska tillämpas vid allt arbete med inköp. Av policyn framgår att inköp av varor, tjänster och entreprenader utgör en av flera viktiga hörnstenar för företagets lönsamhet. Inköp ska därför genomföras i enlighet med gällande lagstiftning på ett effektivt, säkert och kostnadsmedvetet sätt. Detta innebär bland annat att bolaget ska:

- välja leverantörer med hänsyn till deras möjligheter att uppfylla bolagets specifikationer och miljökrav samt deras standard avseende kvalitetssäkring
- basera sina inköp på de egenskaper, den kvalitet, den leveranssäkerhet och flexibilitet samt de priser som leverantörerna erbjuder oss
- genomföra sina inköp på ett rättvist, etiskt, miljömässigt samt juridiskt oklanderligt sätt
- beakta optimering av livstidskostnaden (LCC) i inköpsarbetet

[6] Fastställd av styrelsen för Gävle Energi AB 2011-06-17

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- beakta kostnaden för bundet kapital i samband med inköp och annan materialadministration
- tillvarata GEAB;s samlade erfarenheter och kompetens samt arbeta planmässigt och med god framförhållning
- ha avtal som i alla delar uppfyller grundkrav avseende betalningsrutiner, finansiering etc.

Hållbarhetspolicy – Gävle Energi-koncern

I likhet med inköpspolicyn ska hållbarhetspolicyn[7] tillämpas vid allt arbete med inköp. Av policyn framgår att bolaget tar ett hållbart ansvar för alla delar i verksamheten. På ett affärsmässigt sätt ska bolaget aktivt delta i utvecklingen av hållbara och effektiva energi- och tekniklösningar i form av el, värme, biogas, kyla, tele- och datakommunikation och där tillhörande energitjänster.

Policyn beskriver vad hållbarhet innebär för bolaget. Här anges att:

- hållbar utveckling tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers behov.
- bolaget har en helhetssyn på ekonomi, service, säkerhet och miljö.
- bolagets miljömässiga och sociala ansvarstagande går hand i hand med bolagets konkurrenskraft och långsiktiga lönsamhet.
- bolaget stimulerar sina medarbetare till engagemang och ansvar i hållbarhetsarbetet genom delaktighet, utbildning och information.
- Lagkrav, andra myndighetskrav samt ägardirektiv utgör grunden i bolagets hållbarhetsarbete.

Därtill beskrivs hur bolaget ska förhålla sig vad avser miljö, socialt ansvarstagande, god arbetsmiljö samt etik.

Inköpshandboken

Bolaget har en inköpshandbok (senast reviderad 2021-09-22) som syftar till att ge stöd och hjälp till de som i organisationen arbetar med inköp så att upphandlingar och avrop genomförs så effektivt som möjligt och att alla besparingsmöjligheter i inköpsprocessen tas tillvara. Den ska också ge en rimlig garanti för att lagar och riktlinjer inom området följs.

Inköpshandboken är omfattande och beskriver bland annat vilka lagar, regelverk och styrdokument som bolaget har att förhålla sig till avseende inköp och upphandling, övergripande hur organisation ser ut och hur ansvaret är fördelat i organisationen, samt de olika momenten i upphandlingsprocessen (från behovsanalys till avtalsbevakning). För de olika momenten i upphandlingsprocessen lämnas instruktioner och referenser till andra styrdokument och mallar att använda och/eller förhålla sig till i respektive moment.

[7] Fastställd av styrelsen för Gävle Energi AB 2018-06-14

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Vidare framgår det av inköpshandboken vilka förfaranden som är möjliga att använda (över respektive under tröskelvärdena), kortfattat vad de innebär och hur val av förfarande ska gå till. Likaså beskrivs vad som gäller vid direktupphandling (se mer nedan). Här anges också vilka mallar som används vid upphandling och var de går att finna.

Samtliga upphandlingar som överstiger direktupphandlingsvärdet ska annonseras i KommersAnnons[8]. Upphandlingar över tröskelvärdena ska även annonseras i EU:s gemensamma annonsdatabas ”TED”. Tröskelvärden för år 2021 redogörs i inköpshandboken.

I inköpshandboken framgår också vad som gäller för avtalshanteringen, från vem som har rätt att teckna avtal, avtalsvillkor, avtalshantering, uppföljning av avtalstrohet, uppföljning av avtal samt avropsprocessen.

Rutiner för direktupphandling

I inköpshandboken anges vad som gäller avseende direktupphandlingar, det vill säga att upphandlingar som överstiger 100 000 kr ska dokumenteras. För detta finns ett formulär som ska fyllas i. Rekommendationen är dock att även direktupphandlingar som understiger 100 000 kr ska göras skriftligt för att tydliggöra vad som efterfrågas och vad som senare eventuellt avtalas. Om möjligt ska minst tre leverantörer efterfrågas. Därefter ska/kan förhandling ske innan utvärdering görs och beslut fattas. Dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 tkr ska skickas till inköpsansvarig som dokumenterar upphandlingen i Kommers. Det framgår inte av inköpshandboken vilka rutiner bolaget har avseende samordning och uppföljning för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids.

Roll- och ansvarsfördelning

Roll- och ansvarsfördelningen vid upphandling och inköp styrs i huvudsak av bolagets delegationsordning men tydliggörs även i viss utsträckning i inköpshandboken.

Investeringar

Styrelsen ansvarar för beslut om investeringar inom budget samt igångsättningstillstånd inkl. avtal för investeringar som överstiger 10 mkr. Investeringar som överstiger 25 mkr ska lyftas för beslut av styrelsen i Gävle Stadshus AB. Investeringar utom godkänd budget ska lyftas för beslut av styrelsen om de överstiger 2 mkr. Om investeringen överstiger 10 mkr ska den lyftas för beslut av styrelsen i Gävle Stadshus AB.

VD beslutar om investeringar inom budget samt igångsättningstillstånd inkl. avtal för investeringar som överstiger 2 mkr men understiger 10 mkr. VD beslutar också om investeringar utom godkänd budget som understiger 2 mkr.

Affärsområdeschef och serviceenhetschef har rätt att besluta om investeringar inom budget samt igångsättningstillstånd inkl. avtal för investeringar som understiger 2 mkr.

[8] KommersAnnons – en elektronisk databas som är allmänt tillgängligt.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Upphandling och inköp

Bolagets VD ansvarar för beslut om upphandlingar överstigande 1 mkr samt avrop av produkter och tjänster inom gällande avtal och budget överstigande 10 mkr. Beslut om upphandlingar överstigande 1 mkr i GKVAB och GESAB beslutas av respektive VD i samråd med VD för GEAB.

Affärsområdeschef och serviceenhetschef ansvarar för upphandlingar som understiger 1 mkr samt för avrop av produkter och tjänster inom gällande avtal och budget som är större än 2 mkr och mindre än 10 mkr. Därtill ansvarar de för beslut om direktupphandlingar som överstiger 100 tkr upp till gränsvärdet för direktupphandlingar.

Avdelningschefer ansvarar för beslut om direktupphandlingar understigande 100 tkr (i samråd med budgetansvarig) samt avrop av produkter och tjänster inom gällande avtal och budget som understiger 2 mkr. De ansvarar också för avrop av bränsle inom gällande avtal och budget.

Projektledare ansvarar för beslut om upphandlingar inom beslutad projektbudget samt för beslut om direktupphandlingar som understiger gränsvärdet för direktupphandlingar, inom beslutad projektbudget. De ansvarar också för avrop av produkter och tjänster inom gällande avtal och budget, inom beslutad projektbudget.

Arbetsledare ansvarar för beslut om direktupphandlingar under 100 tkr (i samråd med budgetansvarig) samt för avrop av produkter och tjänster inom gällande avtal och budget understigande 500 tkr.

3.2.2 Bedömning

Arbetet med upphandlingar i bolaget utgår från den kommunkoncernövergripande policyn samt bolagets egna policys och rutiner som återfinns i inköpshandboken. Inköpshandboken bedöms vara tillräcklig avseende såväl omfattning som innehåll för att kunna utgöra ett stöd i arbetet. Bolagsstämman har ännu inte fastställt den kommunkoncernövergripande policyn, vilket är väsentligt för att den ska kunna utgöra ett formellt styrande dokument även för bolaget. Att så inte skett bedöms dock inte vara en brist, med avseende på att kommunfullmäktige fastställde den i nära anslutning till bolagsstämman och att det därmed inte fanns tillräcklig med tid för hantering på stämman.

I inköpshandboken anges rutiner för direktupphandling. Enligt LUF ska den upphandlande enheten besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 §, 3 st, LUF t o m 2022-02-01, 19 a kap. 14 §, LUF fr o m 2022-02-01). Bolagets styrelse har inte beslutat om inköpshandboken, och därmed inte heller om riktlinjer för direktupphandling. För att säkerställa att bolagets policys och riktlinjer avseende direktupphandling får tillräcklig effekt bör de fastställas av styrelsen. Detta framgår även av Konkurrensverkets skrift ”Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar” (2020). Vi bedömer även att riktlinjerna kan utvecklas något genom att på ett tydligare sätt ange bland annat hur samordning ska ske för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Bolaget har i sin delegationsordning tydliggjort vilka beloppsgränser som gäller i samband med inköp och upphandling, det vill säga vilken funktion som har rätt att besluta om vad och till vilka belopp. Säkerställande av efterlevnad av gällande beloppsgränser sker i huvudsak i samband med attest, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.4.1.

3.3 Arbetsrättsliga krav i upphandlingar

3.3.1 Rutiner för arbetsrättsliga krav

Hur och när arbetsrättsliga krav ska ställas framgår inte av inköpshandboken. Enligt de intervjuade så är det få upphandlingar som görs där detta är aktuellt. De upphandlingar som görs är ofta av mindre karaktär med få underleverantörer. I enstaka upphandlingar har krav ställts, då med fokus på att säkerställa att leverantören har kollektivavtal/motsvarande villkor för sina anställda. Då kraven ställs gäller de även för underleverantörer. Bolaget genomför dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven, utöver att leverantören ska uppge vilka underleverantörer som anlitas.

Gävle kommun har tagit fram en uppförandekod som alla avtalade leverantörer ska följa. Enligt uppförandekoden ska varor och tjänster som levereras till Gävle kommunkoncern minst vara framställda under förhållanden som är förenliga med:

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948).
- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182.
- FN:s barnkonvention, artikel 32.
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet.
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.
- FN:s deklaration mot korruption.

Uppförandekoden, och hur den ska användas vid upphandling, benämns inte i inköpshandboken. Det framgår däremot av bolagets mall för avtalsuppföljning (se mer i avsnitt 3.4.1) att en av kontrollpunkterna är om leverantören uppfyller kraven i ”Uppförandekod för leverantörer”.

I samband med det stickprov som genomförts inom ramen för granskningen (se avsnitt 3.5) har vi särskilt kontrollerat om/vilka arbetsrättsliga krav som ställts i samband med aktuella upphandlingar. Stickprovsgranskningen av de två upphandlingarna visar att arbetsrättsliga krav framgår av förfrågningsunderlagen. Vad gäller uppförandekoden så framgår det att krav ställts kring detta i en av de granskade upphandlingarna (genom att bolaget har rätt att häva kontraktet om leverantören bryter mot uppförandekoden). I den andra upphandlingen framgår inte krav avseende detta. Vi har också tagit del av exempel på genomförda avtalsuppföljningar där det framgår att det inte ställs som ett krav i upphandlingen att leverantören ska förhålla sig till uppförandekoden i utförandet av uppdraget.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.3.2 Bedömning

Om en upphandling överstiger gällande tröskelvärden enligt LUF[9], och om det är behövligt, ska den upphandlande enheten kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid. Kraven ska gälla för de arbetstagare som ska utföra arbete enligt kontraktet. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska den upphandlande myndigheten, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Den upphandlande enheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts.

Bolaget har inte, utöver vad som framgår av lagstiftningen, tydliggjort om/vilka arbetsrättsliga krav som ska ställas i samband med upphandlingar. Utifrån vår stickprovsgranskning (se avsnitt 3.5) kan vi dock konstatera att arbetsrättsliga krav framgår i de aktuella upphandlingarna. Det framgår dock endast av ett av de granskade förfrågningsunderlagen att leverantören ska följa Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer. Vi kan också konstatera, genom de avtalsuppföljningar vi tagit del av, att det finns fler upphandlingar där krav kring detta inte ställts. Av intervjuer framgår att bolaget inte genomför någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven.

Med bakgrund av detta bedömer vi att bolaget kan stärka sin styrning och uppföljning avseende arbetsrättsliga krav ytterligare. Detta genom att exempelvis tydliggöra om arbetsrättsliga krav ska/bör ställas även i de fall det inte finns en skyldighet att göra det samt genom att tydliggöra hur uppförandekoden ska tillämpas i samband med kravställningen i upphandlingar.

3.4 Uppföljning och kontroll vid upphandling och inköp

3.4.1 Uppföljning och kontroll

Avtalsuppföljning

Av inköpshandboken framgår att avtal som sträcker sig över en längre tidsperiod bör följas upp. Ansvarig för uppföljningen är beställarens kontaktperson. Här framgår också vad uppföljningen av avtal ska visa. Bland annat anges att uppföljningen ska visa om:

- leverantören och beställaren fullgör sitt åtagande enligt de överenskomna villkoren
- leverans utförs i rätt tid
- beställningsrutiner fungerar
- leveransförsening inträffat – har de avtalade vitesvillkoren tillämpats
- förväntningar i form av ex. avtalsvolymer, kvalitet etc. som angivits i förfrågningsunderlaget infriats
- avtalet är känt hos de som har behov av det, och om det används

[9] Det är möjligt att ställa arbetsrättsliga villkor även om det inte finns en skyldighet att göra det.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- beställarens uppdragsansvarige/avropare samt leverantören är nöjda med avtalet
- förändringar behöver göras av förfrågningsunderlaget inför kommande upphandling
- hur organisationen ser ut, om personer bytts ut etc.

Här anges också att ett av syftena med uppföljningen är att ta tillvara på erfarenheter inför kommande upphandlingar och att den därför bör dokumenteras. För detta finns en avsedd mall. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av exempel på genomförda avtalsuppföljningar.

Avtals- och leverantörstrohet

Bolagets mål avseende avtalstrohet är att den ska uppgå till minst 90 %. Målet är satt utifrån att bolaget vill ha en hög avtalstrohet, men att det inte bedöms vara rimligt att ha avtal som täcker samtliga områden. Uppföljning sker månadsvis av inköpsansvarig. Vi har tagit del av uppföljning som visar såväl målnivåer som resultat från perioden 201201-202107. Såväl målnivån och resultatet har ökat sedan mätningarna startade och för tertial 1 och 2 2021 så uppgick avtalstroheten till 85 %. Per augusti uppgick den till 77 %, vilket förklaras av upphandlingar som behöver dokumenteras samt tekniska problem som härrör till införandet av det nya ekonomisystemet.

Om det vid uppföljningen framkommer att inköp gjorts över 100 tkr där dokumentation inte finns i Kommers påminns den som är ansvarig för inköpet om att så ska ske.

Uppföljningen avser endast avtalstroheten. Några systematiska kontroller avseende leverantörstroheten görs dock inte, det vill säga att det inte gjorts några inköp av varor och tjänster som inte ingår i avtalet med leverantören.

Löpande kontroller

Bolagets attestordning reglerar vem som får godkänna vilka fakturor, reglerat utifrån befattning och beloppsgränser. Av bolagets attestreglemente framgår att målsättningen med reglementet är att säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta med avseende på prestation, bokföringsunderlag, betalningsvillkor, kontering, beslut och behörighet.

Kontrollerna är inbyggda i bolagets ekonomisystem, vilket innebär att attestberättigade är inlagda i systemet med beloppsgränser angivna (i enlighet med gällande delegations- och attestordning). För externa transaktioner krävs en granskningskontroll och en beslutsattest och granskningskontroll och beslutsattest måste utföras av olika personer. Efter att granskningskontroll är gjord eskaleras fakturan alltid till överordnad för beslutsattest och det är inte möjligt att påverka flödet.

Granskningskontrollen innebär en kontroll av prestation, bokföringsunderlag och betalningsvillkor. Med prestation innebär en kontroll av att varan eller tjänsten har levererats till eller från bolagets verksamheter och/eller att transaktionen i övrigt stämmer med avtalade villkor. Beslutsattesten innebär att behörig person godkänner transaktionen och kontrollerar att beslut och kontering är korrekt. Därtill ska attestanten tillse att beloppet är rimligt och att transaktionen är förenlig med den verksamhet som affärsområdet bedriver.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Attestberättigad får inte attestera egna utgifter såsom resekostnader, representation och liknande. I dessa fall krävs attest från överordnad chef. VD:s utgifter attesteras av styrelsens ordförande.

Internkontrollplan 2021

Styrelsen fastställer årligen en internkontrollplan för bolaget. Förslaget till internkontrollplan arbetas fram av bolagets internkontrollgrupp (bestående av styrelsens presidium, VD för GKVAB tillika vice VD för GEAB, ekonomichef, säkerhetsansvarig och business controller). Den riskbedömning och internkontrollplan som upprättas avser Gävle Energi-koncernen. Bolaget utgår från COSO[10]-modellen i sitt internkontrollarbete.

Den samlade riskanalysen görs av internkontrollgruppen, utifrån underlag från respektive affärsområde/serviceenhet. Därefter värderas de identifierade riskerna utifrån sannolikhet och konsekvens. De risker som bedöms som kritiska lyfts därefter in i bolagets internkontrollplan. Av internkontrollplanen framgår risk- eller målområde, en beskrivning av risken, risknivån, föreslaget kontrollmoment inkl. beskrivning, vem som är ansvarig för genomförandet samt med vilken periodicitet uppföljningen ska ske.

I internkontrollplanen för 2021 återfinns inte några risker avseende upphandling och inköp. Risker avseende inköp och upphandling uppges ha identifierats i riskanalysen, men ej värderats som kritiska och hanteras därmed i den löpande verksamheten.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer sammantaget att bolaget i huvudsak har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Bolaget har övergripande kontroller avseende avtalstrohet, att beloppsgränser beaktas vid inköp samt att rutiner finns för uppföljning och utvärdering av avtal. Det saknas dock dokumenterade rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids. Direktupphandlingar som överstiger 100 tkr ska dock dokumenteras och skickas till inköpsansvarig som dokumenterar det i Kommers. Detta bedöms möjliggöra kontroll för att med rimlig säkerhet säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids. För att med större säkerhet kunna säkerställa detta bör dock bolagets riktlinjer kring direktupphandling kompletteras med hur samordning och uppföljning av direktupphandlingar ska ske.

Att kontrollera och följa upp avtalstroheten är av stor vikt för att bolaget ska kunna säkerställa att beställarna köper avtalade produkter/tjänster från de leverantörer organisationen har avtal med. Om beställare väljer att frångå exempelvis ramavtal kan det resultera i både förtroendeskada och en eventuell upphandlingsskadeavgift (otillåten direktupphandling). Då bolagets kontroll avseende avtalstrohet inte innefattar kontroll av leverantörstroheten, det vill säga att inköpet avser varor eller tjänster som ingår i avtalet bör bolaget överväga att se över om och hur en sådan kontroll kan/bör genomföras.

[10] COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) – Ett ramverk för utvärdering och utveckling av intern styrning och kontroll.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.5 Stickprovsgranskning

3.5.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en stickprovsgranskning på två upphandlingar. Val av upphandlingar har gjorts i samråd med revisionskontoret. Upphandlingarna har genomförts under 2020–2021.

Stickprovet syftar till att bedöma om upphandlingarna har genomförts i enlighet med gällande regelverk, med särskilt fokus på de revisionsfrågor som finns formulerade avseende byggentreprenadupphandlingar.

Kontroll har skett avseende:

- Val av upphandlingsförfarande
- All väsentlig dokumentation finns på plats och samtliga moment efterlever gällande krav
- Om arbetsrättsliga krav har ställts
- Förfrågningsunderlaget innehåller väsentliga delar[11] i tillräcklig omfattning
- Annonsering och anbudstider är korrekta och rimliga
- Öppningsprotokoll har upprättats av två personer
- Kvalificering och utvärdering har skett enligt vad som anges i förfrågningsunderlag
- Tilldelning har skett enligt angiven utvärderingsmodell
- Avtalsspärr har beaktats (och framgår av tilldelningsbeslut)
- Avtal har tecknats med rätt part och i enlighet med förfrågningsunderlaget
- Avtal har tecknats av behörig person

Resultatet av stickproven redogörs övergripande i tabellen nedan. I denna anges ja respektive nej om underlag/dokumentation har verifierats.

Annons	Förfrågningsun-der-lag	Arbetsrätts-liga krav	Anbudsöppning (signerad av två deltagare)	Anbudsutvärdering	Tilldelnings-beslut	Avtal (un-derteck-nat)
L1						
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Upphandlingen avser en byggnation av en ny mottagningsstation öster om Gävle centralort. Upphandlingen har genomförts genom ett förhandlat förfarande under konkurrens. I samband med upphandlingen inkom tre anbud. Entreprenaden utfördes som en totalentreprenad inom ramen för lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Alla handlingar har tillhandahållits elektroniskt via upphandlingsverktyget KommersAnnons. Granskarna har erhållit en arbetsmiljöplan upprättad för upphandlingen.						

[11] Ex. administrativa villkor, krav på leverantör och grund för uteslutning, kravspecifikation/tekniska krav, utvärderingsmodell, kontraktsvillkor, information om kontraktsuppföljning

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

I förfrågningsunderlaget framgår att val av underentreprenör ska godkännas av beställaren (Gävle Energi AB). Avtalad entreprenör svarar för underentreprenörer såsom för egen del, såväl avseende utfört arbete som villkor och förutsättningar som anges i avtalet. Entreprenören svarar för att egen personal ges föreskriven information och utbildning i skydd och säkerhet. Det åligger entreprenören att med underentreprenör avtala om motsvarande skyldighet för denne mot sin personal. Samtliga anställda hos entreprenören, samt anställda i av entreprenören ska ha genomgått och förstått utbildning ESA14 grund. Därtill framgår det sociala krav av kontraktshandlingarna som anger att de arbetstagare som är engagerade för utförandet av uppdraget minst ska erhålla minimilön och andra minimivillkor på de områden som avses i 5 § Utstationeringslagen (SFS 1999:678). Detta under förutsättning att sådan minimilön m.m. är tydligt definierad i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Motsvarande krav ställs på de underentreprenörer som anlitas. Av kontraktet framgår också att beställaren har rätt att häva kontraktet om entreprenören bryter mot beställarens uppförandekod eller annars uppställda regler om mutor och annan korruption. Efter en övergripande granskning av erhållet underlag har vi inga övriga kommentarer avseende stickprovet.						
L2						
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Upphandlingen avser en ombyggnation av rökgaskondensatrening. Upphandlingen har genomförts genom ett förhandlat förfarande under konkurrens. I samband med upphandlingen inkom två anbud. Entreprenaden utfördes som en totalentreprenad inom ramen för lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Alla handlingar har tillhandahållits elektroniskt via upphandlingsverktyget KommersAnnons. Granskarna har erhållit en arbetsmiljöplan upprättad för upphandlingen. I förfrågningsunderlaget framgår att val av underentreprenör ska godkännas av beställaren (Gävle Energi AB). Entreprenören ska, enligt förfrågningsunderlaget, säkerställa att allt arbete genomförs enligt kollektivavtal samt att eventuella underentreprenörer även följer svenska kollektivavtal. Av det underlag vi tagit del av framgår det inte att leverantören ska förhålla sig till ”uppförandekod för leverantörer”. Efter en övergripande granskning av erhållet underlag har vi inga övriga kommentarer avseende stickprovet.						

3.5.2 Bedömning

I samband med stickproven har vi inte konstaterat några avvikelser, utöver nedan. Utifrån detta bedömer vi att granskade upphandlingar har skett enligt gällande lagstiftning och regler avseende upphandlingar.

Bolaget har, i de båda upphandlingarna, ställt arbetsrättsliga krav samt tydliggjort entreprenörens skyldighet avseende de arbetsrättsliga kraven kopplat till eventuella underentreprenörer. I en av upphandlingarna ställs dock inte några krav avseende ”uppförandekod för leverantörer”.

3.6 Risken för förekomsten av mutor och jäv

3.6.1 Styrdokument

Rutiner för att förhindra jäv, samt givande och tagande av muta

Fullmäktige i Gävle kommun har beslutat om ”Riktlinjer för att förhindra jäv, samt givande och tagande av muta”[12]. Riktlinjerna har arbetats fram i syfte att vägleda Gävle kommunkoncerns medarbetare till ett gemensam förhållnings- och synsätt avseende

[12] KF 2019-06-17

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

situationer som rör mutor och jäv. Avsikten är att medarbetare ska få en ökad kunskap och därigenom bättre förutsättningar att känna igen de situationer som kan komma att tolkas som jäv eller muta.

Riktlinjer mot mutor (Gävle Energi)

Bolagets arbete mot mutor utgår från de riktlinjer som bolaget tagit fram (2016-01-14). I inköpshandboken beskrivs detta kortfattat, där bolaget klargör att det tar avstånd från mutor. Bolagets riktlinje har tagits fram i syfte att vägleda bolaget medarbetare till ett gemensamt förhållningssätt när det gäller hantering av gåvor och andra förmåner.
Av riktlinjen framgår vad en muta och ett mutbrott är, godtagbara och icke-godtagbara förmåner samt vägledning hur medarbetarna ska gå tillväga innan de tar emot en förmån och om när de blir erbjudna något. Här framgår också hur de ska agera om givande eller mottagande av muta upptäcks. Anmälan ska alltid göras till närmsta chef om en anställd fått erbjudande om icke godtagbar förmån, om misstanke finns att någon annan fått eller blivit erbjuden en icke godtagbar förmån samt om misstanke finns att någon annan erbjuder eller erbjudit en icke godtagbar förmån. Exempel på icke godtagbara förmåner uppges här vara:

- Penninggåvor och liknande
- Penninglån, ställande av säkerheter, eftergifter av fordringar och liknande förmåner som inte är marknadsmässiga
- Arbete hos mottagaren eller leverans av varor eller tjänster, där förmånen är avsedd för privat ändamål
- Förmåner som är förenade med villkor att utföra något för givaren och som inte är godkända av arbets- eller uppdragsgivaren
- Dold provision till anställd eller uppdragsgivare.

3.6.2 Praktiskt arbete för att förhindra förekomsten av mutor och jäv

Enligt de intervjuade är bolagets riktlinjer mot mutor väl kända hos de anställda. Hantering av jäv beskrivs dock inte i bolagets riktlinjer och rutiner. I samband med upphandlingar hanteras jävsfrågor vid uppstart och sammansättning av referensgrupper. För upphandlingar finns en checklista där en fråga avseende detta ingår, för att säkerställa att de som ingår i referensgruppen inte ska vara jäviga. Därtill uppger de intervjuade att det finns en kultur där medarbetare signalerar om det finns risk för en jävssituation i samband med upphandling. Det uppges också ha förekommit att medarbetare inte deltagit i upphandling på grund av jävsförhållande.

Utbildningsinsatser

I samband med intervjuer framgår att det att utbildning genomfördes för koncernledningen i samband med att riktlinjerna togs fram, där Institutet mot mutor var involverade. Därefter har det inte skett någon riktad utbildningsinsats inom området. Bolagets arbete mot mutor ingår som en del av den utbildning avseende inköp och upphandling som genomförs i samband med anställning. Styrelsen uppges ha deltagit i utbildning kring dessa frågor och frågan uppges också ha varit uppe i styrelsen, dock inte de senaste åren.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.6.3 Bedömning

Vi bedömer att bolagets rutiner avseende hantering av mutor ligger i linje med regler i lagstiftningen. Hantering av eventuellt jäv sker i samband med uppstart av upphandling och sammansättning av referensgrupp, vilket framgår av bolagets checklista för upphandling. Det saknas dock rutiner i övrigt som berör hantering av jävsförhållanden. Eftersom det åligger enskilda förtroendevalda och tjänstepersoner att själva anmäla jäv ställer det krav på bolagsstyrelsen att säkerställa att berörda personer har tillräcklig kunskap om mut- och jävssituationer. Bolagets riktlinjer finns tillgängliga för alla anställda och utbildning sker i viss utsträckning i samband med anställning, för de som kommer att arbeta med inköp och upphandling. Genom detta bedömer vi att medarbetarna bör ha getts tillräckliga förutsättningar att känna till och förstå hur de ska agera vid eventuella mut- och jävssituationer. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sitt arbete med dessa frågor genom att dels tydliggöra hur eventuella jävssituationer ska hanteras, dels genom att se över om det finns behov av ytterligare utbildnings-/informationsinsatser för såväl styrelsen som de anställda.

3.7 Rättstvister och skadeståndskrav

3.7.1 Pågående eller avslutade rättstvister

Enligt VD-instruktionen ska VD bevaka bolagets intressen i eventuella konkurser och i övrigt hävda bolagets intressen i uppkommande rättstvister. Principiellt viktiga eller större tvister ska hänskjutas till styrelsen.

Av intervjuerna framkommer att det är ovanligt att upphandlingar överprövas. De har inte heller några pågående eller nyligen avslutade rättstvister. Det uppges ha hänt att leverantörer har stämt eller hotat med att stämma bolaget på skadestånd. Det har dock inte lett till att bolaget blivit skadeståndsskyldiga.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gävle energi-koncernens rutiner för upphandlingar. Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att styrelsen har säkerställt att bolagets rutiner och processer i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolaget utgår från kommunkoncernens styrdokument och bolagets egna policys och riktlinjer i sitt arbete med inköp och upphandling. Dessa bedömer vi är tillräckliga i sin omfattning och innehåll. Bolaget bedöms dock kunna stärka och utveckla sin styrning och uppföljning i vissa delar, bland annat avseende direktupphandlingar.

Vidare bedömer vi att bolaget kan stärka sin styrning och uppföljning avseende arbetsrättsliga krav i samband med upphandling. Detta då det inte är framgår av bolagets riktlinjer/rutiner om/vilka arbetsrättsliga krav som ska ställas i samband med upphandlingar samt att vi noterat att det inte alltid ställs kravs avseende leverantörens skyldighet att följa bolagets uppförandekod. Därtill saknas det en systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven.

Inga avvikelser, utöver ovan, har identifierats i samband med stickprovsgranskningen.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att

- tillse att riktlinjer för direktupphandling fastställs av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- se över om och hur kontroller kan/bör genomföras för att säkerställa en hög leverantörstrohet.
- se över behov av utbildning mot mutor och jäv för styrelsens ledamöter och bolagets anställda

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Anna Hammarsten
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

A Bilagor

Lagen om offentlig upphandling (samt lag om upphandling inom försörjningssektorerna)

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppskattas till över 700 miljarder kronor per år[13].

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU/LUF kallas upphandlande myndigheter/enheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ.

LUF gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap.LOU/ LUF tillämpas.

Gränsen för direktupphandling enligt LOU uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Motsvarande beloppsgräns för direktupphandling enligt LUF uppgår från 1 januari år 2020 till 1 142 723 tkr. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till ca 4,4 mnkr och för byggentreprenader uppgår det till ca 55 mnkr.

En upphandlande myndighet/enhet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman. Om det handlar om upprepade behov, exempelvis i form av ett ramavtal, ska värdet för löptiden räknas samman.

[13] Upphandlingsmyndigheten beräknar att värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna uppgick till 706 miljarder kronor år 2017.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Undantag från upphandling enligt LUF

Det finns ett antal olika områden där lagen inte gäller för en upphandling. Exempelvis framgår det av 3 kap. 10 § att lagen inte gäller för en upphandling som genomförs av en upphandlande enhet och som avser 1. anskaffning av vatten, om den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet enligt 2 kap. 1 § som avser dricksvatten, eller 2. leverans av energi eller bränsle för energiproduktion, om den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet enligt 2 kap. 1 § som avser el, gas eller värme eller bedriver verksamhet som avses i 2 kap. 8 §.

Direktupphandling (enligt LOU och LUF)

Enligt såväl LOU som LUF ska upphandlade myndigheter upprätta riktlinjer för direktupphandlingar. Konkurrensverket har tagit fram en vägledning där de tydliggjort vad sådana riktlinjer bör innehålla. Av vägledningen framgår att syftet med kravet på riktlinjer är bland annat att se till att upphandlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling, framförallt vid direktupphandlingar. Riktlinjerna ska också syfta till att säkerställa att myndigheten tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

Vägledningen fokuserar särskilt på den interna styrningen genom policys och riktlinjer, och vikten att förankra och följa upp dem. Den preciserar också vilka delar som lämpligen kan framgå av myndigheternas riktlinjer för direktupphandling i syfte att uppnå intentionen med lagkravet. Vidare lyfter den vikten av en tydlig roll- och ansvarsfördelning och samordning.

Gällande beloppsgränser

En direktupphandling enligt LOU är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 615 312 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler. En direktupphandling enligt LUF eller LUFS är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 1 142 723 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.

Riktlinjer för direktupphandling

Den upphandlande myndigheten/enheten ska fastställa riktlinjer för direktupphandling. Det handlar för det första om myndighetens förhållningssätt, exempelvis när en direktupphandling får genomföras och vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar till vilka beloppsgränser. Riktlinjerna bör även tydliggöra hur samordning sker vid direktupphandling, när och hur konkurrensutsättning ska ske samt hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske. Konkurrensverket anger också att det är särskilt viktigt att klargöra rollfördelning inom organisationen, det vill säga vilka befogenheter som respektive funktion har. Slutligen bör riktlinjerna klargöra vissa administrativa aspekter, exempelvis hur sekretess hanteras och vilken dokumentation som ska arkiveras.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Gävle KOMMUN

Missiv

Dnr 21REK19
2022-01-27

Gävle Energi AB

Begäran om yttrande: Granskning av Gävle Energi-koncernens efterlevnad av LUF

Bakgrund

Kommunen lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har sedan dess byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. Bolagen i GSAB-koncernen har tidigare också använt sig av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Stora investeringar görs av bolagen för att möta kommunens behov och egna affärsmässiga behov. Mycket av investeringarna sker i form av byggentreprenader.

Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

* Att bolagen i GSAB-koncernen drabbas av försenade upphandlingar pga bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.

* Att Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.

* Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolagens upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav

när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen syftar till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Revisionsfrågor rutiner och processer:

* Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?

* Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?

* Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?

* Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?

* Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

* Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling? Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Revisionsfrågor byggentreprenadupphandlingar:

* Vilket stöd har bolagen för att göra byggentreprenadupphandlingar? Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?

* Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar? Hur följs dessa upp?

* Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk? (Stickprov på byggentreprenadupphandlingar gjorda under 2020 eller 2021)

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

* Är bolagens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

Granskningsresultat

KPMGs sammanfattande bedömning är att styrelsen har säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.

Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området.

Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen. De bedöms också vara så pass detaljerade att de kan utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet.

Bolaget har i sin inköpshandbok rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav ställs där så är behövligt. Då kraven ställs gäller de även för underleverantörer. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets riktlinjer/rutiner hur bolagets uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

Vi har genomfört en stickprovsgranskning av två upphandlingar, där vi kan konstatera att arbetsrättsliga krav ställts. Det är dock endast i en av upphandlingarna som krav finns avseende uppförandekoden för leverantörer. Det har också framkommit att det saknas krav avseende uppförandekoden i fler avtal, utöver de som granskats.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- tillse att riktlinjer för direktupphandling fastställs av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.

- se över om och hur kontroller kan/bör genomföras för att säkerställa en hög leverantörstrohet.

- se över behov av utbildning mot mutor och jäv för styrelsens ledamöter och bolagets anställda

Lekmannarevisorerna begär styrelsens yttrande:

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill lekmannarevisorerna ha styrelsens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten innehåller.

Lekmannarevisorerna önskar att ni i ert yttrande lägger särskild vikt vid den bedömning och den rekommendation som lämnats avseende arbetsrättsliga krav. En av revisionsfrågorna var:

- *Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar?*
    - *Hur följs dessa upp?*

Inom ramen för granskningen gjordes ett stickprov där det konstaterades att arbetsrättsliga krav ställdes i dessa upphandlingar men att krav avseende Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer inte ställdes konsekvent. Lekmannarevisorerna vill därför ha styrelsens syn på denna fråga, dels kring användandet av arbetsrättsliga krav, dels kring uppföljningen av att de efterlevs.

Arbetsrättsliga krav ska ställas i upphandlingar som överstiger gällande tröskelvärden enligt LUF samt om det är behövligt. Det finns dock inget

som hindrar den upphandlande enheten från att ställa sådana krav även i upphandlingar där det inte finns ett formellt krav. För att förtydliga vad som menas med arbetsrättsliga krav biläggs ett utdrag ur Upphandlingsmyndighetens hemsida. Nedan citeras delar av detta:

> *"Syftet med bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor är att de ska bidra till att gemensamma samhälleliga mål uppnås. Arbete som utförs i samband med offentligt upphandlade kontrakt ska ske med respekt för arbetstagares grundläggande rättigheter och på villkor enligt lag eller kollektivavtal. Enligt propositionen har kollektivavtal och arbetsrättslig lagstiftning en avgörande betydelse för att detta ska kunna upprätthållas.*
>
> *Att ta arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling handlar dock inte enbart om arbetstagarnas sociala skydd. Skötsamma leverantörer ska inte riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med dåliga anställningsvillkor. Att ställa arbetsrättsliga villkor bidrar därmed till likabehandling av leverantörer och en sund konkurrens."*

Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer bifogas också som ett komplement till granskningsrapporten.

Revisorerna önskar ett yttrande från styrelsen senast 2022-03-17.

Lekmannarevisorerna i Gävle kommun genom

Eva-Karin Hamilton

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga 1: Granskning av Gävle Energi-koncernens efterlevnad av LUF
Bilaga 2: Utdrag ur Upphandlingsmyndighetens hemsida
Bilaga 3: Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer

Till
Styrelsen för Gävle Energi AB

Yttrande - Granskning av Gävle Energikoncernens efterlevnad av LUF

Gävle kommuns dnr.21REK19

Bakgrund

KPMG har av revisionskontoret i Gävle Kommun fått i uppdrag och genomfört en granskning av bolagen inom GSAB-koncernens rutiner för upphandlingar. De har granskat efterlevnad är det gäller lagstiftning och bedömt om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt om kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Orsaken till granskningen är bland annat att kommun har lämnat Inköp Gävleborg samt att det finns flera risker förknippade med upphandlingar. Riskerna som lyfts är:

- Att bolaget drabbas av försenade upphandlingar på grund av bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.
- Att om LOU och LUF inte efterlevs kan det innebära överklaganden och skadestånd.
- Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Revisorernas bedömning

Revisorerna gör bedömningen att bolagets rutiner och processer i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolaget bedöms dock kunna stärka och utveckla sin styrning och uppföljning i vissa delar, vilket beskrivs nedan.

Rekommendationer och kommentarer till dessa

Revisorerna hittade inga avvikelser i sin stickprovsgranskning förutom de som framgår i rekommendationer till styrelsen (inom citationstecken) och kommenteras utifrån bolagets syn i följande text.

- ”Riktlinjer för direktupphandling ska fastställas av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konsumentverket lämnar”.

GEAB kommentar:
Enligt gällande delegationsordning, som har antagits av styrelsen, ska styrelsen besluta om Policyer och VD ska ta beslut kring övergripande riktlinjer.
När det gäller den riktlinje som hänvisas till har den snarare policykaraktär, men benämns riktlinje i lagstiftningen och GEAB har därför för avsikt att se över och ta fram ny riktlinje/policy under 2022 samt föreslå styrelsen att anta den samt kommunens inköpspolicy.

- ”Styrelsen ska stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.”

GEAB kommentar:
Idag gör bolaget som lagen föreskriver vid upphandlingar över tröskelvärdet, en ”behövlighetsprövning”, där hänsyn tas till vilken risk som finns för att det inom uppdraget tas in företag där felaktiga arbetsrättsliga villkor existerar.
Bolaget använder upphandlingsmyndighetens mallar för kravställning kring arbetsrättsliga villkor och det framgår av avtalen hur villkoren ska följas upp.

- ”Styrelsen ska se över om och hur kontroller kan/bör genomföras för att säkerställa en hög leverantörstrohet.”

GEAB kommentar:
Bolaget kontrollerar detta på övergripande nivå i samband med framtagande av inköpsanalysen (spendanalys) på månadsbasis.
Bolaget kommer att införa stickprovskontroller för inköp hos våra större leverantörer. Metodik för detta tas fram under kvartal 2 2022.

- ”Styrelsen ska se över behov av utbildning mot mutor och jäv för styrelsens ledamöter och anställda”

GEAB kommentar:
Bolaget har återkommande utbildningar till medarbetare gällande inköpsfrågor. I dessa utbildningar ingår även frågor kring mutor och jäv. Utbildning kring detta ingår i samband med utbildning till styrelsen i styrelsearbete.

Förslag till beslut

Styrelsen föreslås besluta

att hänvisa till denna skrivelse som sitt yttrande

att uppdra åt verkställande direktören att göra erforderliga redaktionella justeringar

Gävle den 16 mars 2022

Håkan Jönsson
VD

List of Signatures

Protokoll_Styrelsemöte Gävle Energi AB_220322.pdf

Name	Method	Signed at
ANDERS EKMAN	BANKID	2022-03-22 14:46 GMT+01
Matilda Sundquist Boox	BANKID	2022-03-22 14:45 GMT+01
INGER BRODIN	BANKID	2022-03-22 14:44 GMT+01

Rätt utdraget intygas:

Inger Brodin

Inger Brodin

Styrelsemöte Gävle Energi AB

Org.nr. 556407-2501

tis 22 mars 2022, 10:38 - 14:25

Konferensrum Kontakten, Gävle Energi

Deltagare

Ordinarie ledamöter

Anders Ekman (ordf), Matilda Sundquist Boox (vice ordf), Anders Fogéus (2:e vice ordf), Inger Schörling, Margaretha Hofvenstam, Mattias Eriksson Falk, Lili André (§ 3892-3902)

Suppleanter

Alexander Engvall, Birgitta Öberg (§ 3892-3901), Hisham Safieh, Mikael Forsberg, Roland Nilsson (tjänstgörande § 3903-3907)

Adjungerade/sakkunniga

Anders Heldemar, Göran Arnell

Fackliga ledamöter

Anders Ranje (Vision, ordinarie), Torbjörn Myrman (SEKO, ordinarie), Robert Lundin (SEKO, ersättare)

Frånvarande: Simon Starborg (Vision, ersättare)

Övriga deltagare

Inger Brodin (sekreterare), Håkan Jönsson (vd), Malin Eriksson (vice vd), Torbjörn Wiktorén (Ekonomichef), Peter Rosenkvist (§ 3902), Thomas Hansson (§ 3899)

Mötesprotokoll

§ 3892
Sammanträdets öppnande

Beslut
Anders Ekman

Ordförande förklarade sammanträdet öppnat.

§ 3893
Tjänstgöringslista

Beslut
Anders Ekman

Efter upprop fastställdes tjänstgöringslistan, se Deltagare.

§ 3894
Val av sekreterare och justerare

Beslut
Anders Ekman

Styrelsen beslutade

- att utse Inger Brodin till sekreterare, och
- att utse Matilda Sundquist Boox att jämte ordförande justera dagens protokoll.

§ 3895
Fastställande av dagordningen

Beslut
Anders Ekman

Styrelsen beslutade

- att godkänna föreslagen dagordning.

---

§ 3900
Begäran yttrande granskning LUF GEAB

Beslut
Anders Ekman

Med anledning av utförd granskning av Gävle Energi-koncernens efterlevnad av LUF vill lekmannarevisorerna ha styrelsens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten innehåller.

Styrelsen beslutade

- att godkänna förslag till yttrande, och
- att uppdra till vd att skicka in yttrandet enligt instruktioner.

§ 3900 Yttrande - Granskning av Gävle Energikoncernens efterlevnad av LUF.pdf
§ 3900 Begäran om yttrande granskning LUF GEAB.pdf

---

§ 3907
Avslutning

Beslut
Anders Ekman

Ordförande avslutade mötet.

Gävle Energi

Anders Ekman
ordf

Datum

Matilda Sundquist Boox
vice ordf

Datum

Inger Brodin
sekreterare

Datum

Granskning av Gävle Hamn AB:s efterlevnad av LUF

Rapport

Gävle Hamn AB

KPMG AB

2022-01-27

Antal sidor 21

Antal bilagor 1

© 2022 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Gävle Hamn AB
Granskning av Gävle Hamn AB:s efterlevnad av LUF

2022-01-27

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning 2

2 Bakgrund 3
2.1 Syfte och revisionsfrågor 3
2.2 Avgränsning 4
2.3 Revisionskriterier 4
2.4 Metod 4

3 Resultat av granskningen 5
3.1 Organisation av upphandling och inköp 5
3.2 Styrning av upphandling och inköp 7
3.3 Arbetsrättsliga krav i upphandlingar 10
3.4 Uppföljning och kontroll vid upphandling och inköp 12
3.5 Stickprovsgranskning 13
3.6 Risken för förekomsten av mutor och jäv 16
3.7 Rättstvister och skadeståndskrav 17

4 Slutsats och rekommendationer 18
4.1 Sammanfattande bedömning 18
4.2 Rekommendationer 19

A Bilagor 20

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Public

1 Sammanfattning

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gävle Hamn AB:s rutiner för upphandlingar. Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området. Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet. I bolagets rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar. Vidare bedömer vi att det finns brister avseende bolagets kontroll av ramavtals- och leverantörstrohet samt att risker kopplade till inköp och upphandling inte beaktats inom ramen för bolagets arbete med intern kontroll, som är väsentliga områden i processen.

Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav regleras i förfrågningsunderlagen. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att

- tillse att riktlinjer för direktupphandling fastställs av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- tillse att kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- stärka den interna kontrollen genom att beakta risker kopplade till inköp och upphandling i arbetet med intern kontroll.
- tillse att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk (inkl. mutor och jäv).

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

2 Bakgrund

KPMG har av lekmannarevisorerna i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gävle Hamn AB:s rutiner för upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Stora investeringar kommer att ske i de kommunala bolagen de närmaste åren, både för att möta kommunens behov styrda av demografin och återinvesteringsbehov, men även för affärsmässiga behov. Gävle kommun lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. De kommunala bolagen använde sig tidigare av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

- Att bolaget drabbas av försenade upphandlingar på grund av bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.
- Att Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.
- Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Lekmannarevisorerna bedömer att det finns en risk att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt. Med anledning av ovanstående och sin riskanalys har lekmannarevisorerna beslutat att granska bolagets styrning, kontroll och uppföljning avseende upphandling.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolagens upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen syftar till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Rutiner och processer

- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?
- Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?
- Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar?
    - Hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?
- Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling?
    - Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Byggentreprenadupphandlingar

- Vilket stöd har bolagen för att göra byggentreprenadupphandlingar?
    - Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?
- Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar?
    - Hur följs dessa upp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

- Är bolagens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser Gävle Hamn AB (GHAB). Bolaget genomför upphandling inom ramen för LUF. Med byggentreprenadupphandlingar avses upphandlingar enligt LUF av byggentreprenader över eller under tröskelvärdet 54 938 615 kr.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Inköps- och upphandlingspolicy i Gävle kommunkoncern KF, 2021-05-10, §6
- Tillämpbara interna regelverk så som exempelvis ägardirektiv, bolagsordning, operativa beslutsordningar och skriftliga rutiner.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentanalys
- Intervjuer med VD, ekonomichef, infrastrukturchef och inköpssamordnare. I samband med granskningen har även bolagsstyrelsens presidium intervjuats. Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.
- Stickprovsgranskning av två upphandlingar. Metodbeskrivning för stickprovsgranskningen beskrivs i kapitel 3.5.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation av upphandling och inköp

3.1.1 Organisation

Gävle Hamn AB (GHAB) ägs till 100 procent av Gävle Stadshus AB[1] och har i uppdrag att förse terminaloperatörer, speditörer, varuägare och andra intressenter med en effektiv infrastruktur.

Bolagets uppdrag är att stärka det regionala näringslivet, samt skapa konkurrensfördelar för regionens industri. Bolagets roll är att säkerställa att infrastrukturen som till exempel kajer, järnvägar, vägar och farleder är väl underhållna, men även att utveckla och bygga nytt i den takt som krävs för att även långsiktigt skapa goda förutsättningar för regionens näringsliv. I rollen som Port Authority ingår också ansvaret för samordning av säkerhet och trafik inom hamnområdet.[2]

Bolagets upphandlingsverksamhet

GHAB genomför egna upphandlingar avseende inköp som har direkt relation till bolagets kärnverksamhet.

Avseende entreprenadupphandlingar har bolaget ett samarbetsavtal med Gavlefastigheter AB (GFAB) som bistår bolaget i upphandlingsstöd vid exempelvis annonsering i KommersAnnons (se nedan i kap. 3.1.1 Stöd vid upphandling, för mer detaljer avseende samarbetsavtalet). GHAB ansvarar för att ta fram bland annat förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering och tilldelningsbeslut. Bolaget ansvarar även för att uppföljning av avtal genomförs.

Inköp av förbrukningsvaror och exempelvis tekniska konsulter avropas från gemensamma ramavtal som upphandlats av Gävle kommun. Därutöver genomförs inköp genom att avropa ramavtal via exempelvis Adda[3].

Samverkan och samarbete avseende upphandling och inköp

GHAB har flera forum för samverkan och samarbete avseende upphandling och inköp. Nedan listas de samverkansråd som nämnts i samband med intervjuer och finns beskrivna i granskade underlag:

- Centralt upphandlingsråd för kommunkoncernen

Upphandlingsrådet ska arbeta med de strategiska upphandlingsfrågorna som är aktuella för kommunkoncernen. Det ska fungera som ett forum i förankringsprocessen av

[1] För att samordna alla de helägda kommunala bolagen under en gemensam styrning har Gävle kommun startat ytterligare ett helägt bolag, Gävle Stadshus AB. Bolaget är moderbolag i bolagskoncernen, och äger därmed i sin tur alla de andra kommunala bolagen till 100 procent. VD för Gävle Stadshus AB är Gävle kommuns kommundirektör.
[2] https://gavlehamn.se/om-gavle-hamn/, 2021-12-20
[3] Adda – Tidigare SKL Kommentus. Inköpscentral som erbjuder offentliga Sverige ramavtal att avropa från.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

beslut och underlag, som påverkar samtliga förvaltningar och bolag. Gävle kommuns inköpschef är sammankallande. Rådet träffas 4–5 gånger per år.

- Inköpsråd Gävle Hamn AB

Inköpsrådet beslutar om när och hur upphandlingar ska genomföras, med undantag för entreprenadupphandlingar i projekt som sköts uteslutande av Infrastrukturavdelningen. Rådet har till uppgift att arbeta fram planer för olika inköpsområden och dokumentera dessa. Vidare hanterar inköpsrådet aktuella frågor avseende inköp och avtal inom bolaget, samt strategiska frågor såsom påhängsavtal, referensgrupp, samarbeten med andra bolag eller eget avtal samt framtida behov. Inköpsrådet följer årligen upp och utvärderar den bedrivna inköpsverksamheten. Mötesfrekvensen är ca 4 gånger per år. Underhållschefen är sammankallande.

- Referensgrupp

Inför vissa upphandlingar bildas en referensgrupp som består av representanter för den/de beställare som berörs av det kommande avtalet. Referensgruppen har till uppgift att tillsammans med upphandlaren ta fram underlag för upphandlingen. Medarbetare som utses att delta i enskilda upphandlingars referensgrupp ska vara sakkunnig kravställare som företräder och bevakar bolagets intressen i upphandlingen.

Stöd vid upphandling

GHAB har genom avtal med systerbolaget GFAB överenskommit att funktionen inköpsspecialist tillhandahålls av GFAB för GHAB:s räkning. Nedan redovisas bolagens samarbetsavtal övergripande.

Samarbetsavtal mellan GHAB och GFAB

GHAB och GFAB har ingått ett samarbetsavtal, för perioden 2020-03-01 till 2020-12-31, avseende upphandling. Enligt avtalet förlängs samarbetsavtalet automatiskt om ingen av parterna säger upp det.

I avtalet framgår att GFAB bland annat ansvarar för att bevaka GHAB:s avtalsstock, informera om framtagen upphandlingsplan, stödja GHAB i upphandlingsfrågor och bistå bolaget med upphandlingssystem/databas. Därtill ska GFAB genomföra två möten på plats hos GHAB per termin. Enligt intervjuade har detta inte genomförts under 2020–2021 med hänvisning till covid-19.

GHAB ansvarar för att bistå GFAB med en kontaktperson, aktivt bistå med resurser vid upphandlingsarbetet samt arbeta fram kravspecifikationen inför upphandling.

Utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp

Enligt rutin för inköp och upphandling ska all personal med budgetansvar och strategiska funktioner i bolaget genomgå basutbildning, LOU/LUF, Upphandling som arrangeras av GFAB och hålls av bolagets inköpsspecialister.

Utbildningsinsatserna har inte genomförts under 2020–2021 med hänvisning till covid-19. Enligt de intervjuade finns en utbildningsinsats inplanerad under 2022.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.1.2 Bedömning

Bolagets organisation för inköp och upphandling är liten och bygger framför allt på en löpande samverkan och samarbete med Gävle Fastigheter AB, Gävle kommun samt avrop från den nationella inköpscentralen Adda.

För att säkerställa att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagar och regelverk är det av stor vikt att berörd personal på GHAB, har en medvetenhet och en god kunskap om de lagar och regelverk som de har att förhålla sig till. Av granskningen har det framkommit att utbildningsinsatser genomförs årligen, med undantag för de senaste två åren där Covid-19-pandemin medfört att dessa inte genomförts. Vi bedömer dock att styrelsen bör säkerställa att utbildning och informationsinsatser kan genomföras i tillräcklig utsträckning, trots rådande omständigheter, exempelvis genom digitala utbildningar eller motsvarande. Det är enligt vår bedömning därför positivt att det finns planer att genomföra en utbildning under 2022.

3.2 Styrning av upphandling och inköp

3.2.1 Styrdokument

De upphandlingar som genomförs inom GHAB styrs i huvudsak av Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy samt bolagets rutinbeskrivning avseende inköp och upphandling. Därtill finns ett antal mallar framtagna som syftar till att stötta medarbetarna i samband med inköp.

Bolagsstämman har ännu inte fastställt Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy 2021. Detta då kommunfullmäktige beslutade om policyn en vecka innan bolagsstämman och det blev därmed för kort tid för att hantera underlaget administrativt. Policyn ska enligt de intervjuade fastställas på bolagsstämman 2022.

Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy syftar till att säkerställa att inköp sker affärsmässigt och i enlighet med kommunens värderingar, mål och rutiner.

Policyn gäller samtliga nämnder och helägda bolag och avser samtliga inköp och upphandlingar som görs med Gävle kommunkoncerns medel.

Enligt inköps- och upphandlingspolicy ansvarar bolag, nämnder och styrelser för:

- tillräcklig beställarkompetens och kapacitet för behovsanalys, marknadsanalys, kravställning, utvärdering, implementering och uppföljning under avtalstiden.
- att identifiera och tydliggöra behov inom respektive verksamheter samt initiera upphandlingar i god tid när så behovs samt säkra finansiering av dessa upphandlingar.
- att inom sina respektive ansvarsområden säkerställa att policyn följs.
- att verksamhetens organisation bemannas med kompetens utifrån verksamhetens anskaffningsbehov.
- implementera upphandlade avtal i verksamheten samt följa upp ur verksamhetsperspektiv under avtalstiden.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Varje chef i bolaget ansvarar för att medarbetares upphandlingar och inköp sker i enlighet med Gävle kommunkoncerns inköpspolicy. Varje chef och medarbetare är därtill ansvariga för att ta till sig kunskap om den lagstiftning och de regelverk som berör dem, och att följa dessa lagar och regler.

GHAB:s rutin för inköp och upphandling

Rutin för inköp och upphandling[4] syftar till att tydliggöra hur inköp och upphandling ska genomföras med en enhetlig struktur.

GHAB:s övergripande mål och inriktning för inköp och upphandling är att:

- genomföra inköp och upphandlingar affärsmässigt med utgångspunkt från gällande lagstiftning, konkurrens, objektivitet och likabehandling.
- genom intern och extern samordning utnyttja Gävle kommunkoncerns storlek som köpare.
- verka för goda relationer med näringslivet.
- beakta socialt ansvarstagande och säkerställa att arbetsrättsliga villkor likställda med kollektivavtal ställs.
- ta hänsyn till Gävle kommuns miljöpolicy och program för miljöstrategiskt arbete.
- rätt miljö- och kvalitetskrav ställs enligt Gävle Hamn AB:s miljö- och kvalitetssystem.

Enligt rutinen ska avrop från leverantör ske skriftligen och innehålla: beställare, resultatenhet, referens, ev. projektnummer, var arbetet ska utföras, beskrivning över vad som ska utföras, när arbetet ska påbörjas och avslutas, samt om priser eller budget önskas. En mall för avrop från avtalade leverantörer finns tillgänglig för medarbetare på bolagets intranät.

Löpande avrop på befintliga avtal genomförs av verksamheten (behörig person) enligt uppställda villkor i avtal. Personliga beloppsgränser för avrop framgår i aktuell attestordning som finns publicerade i IT-tjänsten SharePoint, som alla medarbetare har tillgång till.

Samtliga upphandlingar ska annonseras i KommersAnnons[5]. Upphandlingar över tröskelvärdena ska även annonseras i EU:s gemensamma annonsdatabas ”TED”. Tröskelvärden för år 2021 redogörs i rutinen.

Enligt rutinen ska en förnyad konkurrensutsättning genomföras via KommersAnnons och alltid dokumenteras. En förnyad konkurrensutsättning ska även ske i samråd med avtalad inköpsspecialist på GFAB.

Samtliga avtal ska diarieföras i original enligt dokumenthanteringsplanen.

[4] Skapad 2017-05-04, senast reviderad 2021-10-04
[5] KommersAnnons – en elektronisk databas som är allmänt tillgängligt.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Rutiner för direktupphandling

I rutinen för inköp och upphandling framgår bolagets rutiner för direktupphandling. Under förutsättning att det inte finns ett giltigt avtal och att värdet är under gränsen för direktupphandling 1 142 723 kronor (LUF), samt att karaktären av inköpet inte är av frekvent återkommande karaktär kan en direktupphandling ske. För direktupphandling gäller följande beloppsgränser:

upp till 100 000 kr	Inget krav om dokumentation, konkurrensutsättning eller skriftligt upprättat avtal. Direktupphandling ska rapporteras till inköpsspecialist på GFAB.
100 001 kr – 1 142 723 kr	Krav om dokumentation. Utförs i samråd med inköpsspecialist. Inköpsspecialist ansvarar för att dokumentation upprättas i inköpssystemet.

Vid direktupphandling ska pris tas in från minst två leverantörer. Överklagandetiden upphör när kontrakt är skrivet.

Särskilda rutiner för kemikalier

Enligt rutinen ska inköp av kemikalier i första hand ske enligt ramavtal och i andra hand enligt direktupphandling. Inköpen ska som utgångspunkt ske utifrån bolagets befintliga kemikalieförteckning.

Vid behov av kemikalier som inte finns förtecknade ska en behovsbedömning av dessa ske i enlighet med Rutin för kemikalier och drivmedel (avsnittet Riskbedömning). Om en ny kemikalie bedöms som godkänd ska kemikalieförteckningen revideras.

Roll- och ansvarsfördelning

Roll- och ansvarsfördelningen vid upphandling och inköp styrs i huvudsak av bolagets delegationsordning[6] men tydliggörs även i rutinbeskrivningen för inköp och upphandling.

Bolagets VD ansvarar för direktupphandlingar, att avrop sker enligt avtal och delegationsordning, samt upphandlingsfrågor. VD ansvarar även för att signera avtal efter genomförd upphandling. VD har generell attesträtt inom hela företaget, medan avdelningschefer och resultatansvariga har attesträtt inom sina respektive avdelningar.

Avdelningschefer ansvarar för direktupphandlingar, avrop och upphandlingsfrågor. De kan även signera avtal efter genomförd upphandling. Infrastrukturchefen ansvarar för entreprenadupphandlingar.

Avtalad inköpsspecialist ansvarar för att processleda upphandlingar, stödja verksamheten vid avtalsuppföljning och ansvarar för utbildning. Vidare är inköpsspecialisten kontaktperson vid förfrågningar från Gävle kommunkoncern samt distribuerar förfrå-

[6] GHAB:s styrelse, 2021-06-14

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

ningar inom koncernen. Inköpsspecialisten är behjälplig i frågor gällande inköpsprocessen, signerar fullmakter för samtliga bolag inför en upphandling och är ansvarig för inköpssystemet KommersAnnons.

Bolagets delegationsordning tydliggör beloppsgränser för beställning/avrop, det vill säga vilka roller/befattningar som får avropa varor och tjänster inom sina respektive verksamhetsområden upp till angivna beloppsgränser.

Delegationsbeslut ska återrapporteras löpande till bolagsstyrelsen, vilket bekräftas av granskade protokoll från 2021.

3.2.2 Bedömning

Arbetet med upphandlingar i bolaget utgår från den kommunkoncernövergripande policyn samt bolagets framtagna rutinbeskrivning för upphandling och inköp. Rutinbeskrivningen bedöms vara tillräcklig avseende såväl omfattning som innehåll, för att kunna utgöra ett stöd i arbetet. Vi noterar dock att bolagsstämman inte har fastställt den kommunkoncernövergripande policyn, vilket är väsentligt för att den ska kunna utgöra ett formellt styrande dokument även för bolaget.

I bolagets rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling. Enligt LUF ska den upphandlande enheten besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 §, 3 st, LUF t o m 2022-02-01, 19 a kap. 14 §, LUF fr o m 2022-02-01). Bolagets styrelse har inte beslutat om inköpshandboken, och därmed inte heller om riktlinjer för direktupphandling. För att säkerställa att bolagets policys och riktlinjer avseende direktupphandling får tillräcklig effekt bör de fastställas av styrelsen. Detta framgår även av Konkurrensverkets skrift ”Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar” (2020). Vi bedömer även att riktlinjerna kan utvecklas något genom att på ett tydligare sätt ange bland annat hur samordning ska ske för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

Bolaget har i delegationsordning tydliggjort vilka beloppsgränser som gäller i samband med inköp och upphandling, det vill säga vilken funktion som har rätt att besluta om vad och till vilka belopp. Säkerställande av efterlevnad av gällande beloppsgränser sker i huvudsak i samband med attest, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.4.1.

3.3 Arbetsrättsliga krav i upphandlingar

3.3.1 Rutiner för arbetsrättsliga krav

Enligt de intervjuade regleras de arbetsrättsliga kraven i entreprenadupphandlingens förfrågningsunderlag. De hänvisar också till Gävle kommuns uppförandekod som alla avtalade leverantörer ska följa. Enligt uppförandekoden ska varor och tjänster som levereras till Gävle kommunkoncern minst vara framställda under förhållanden som är förenliga med:

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948).
- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- FN:s barnkonvention, artikel 32.
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet.
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.
- FN:s deklaration mot korruption.

I samband med det stickprov som genomförts inom ramen för granskningen har vi särskilt kontrollerat om/vilka arbetsrättsliga krav som ställts i samband med aktuella upphandlingar. Stickprovsgranskningen av de två upphandlingarna bekräftar att arbetsrättsliga krav framgår i granskade förfrågningsunderlag. Det framgår emellertid inte av förfrågningsunderlaget att leverantören ska förhålla sig till Gävle kommuns uppförandekod. Se kap. 3.5.

Enligt de intervjuade genomförs en uppföljning avseende vilka underentreprenörer som har avtal med bolagets leverantörer var 14:e dag. Bolaget genomför dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven.

3.3.2 Bedömning

Om en upphandling överstiger gällande tröskelvärden enligt LUF[7], och om det är behövligt, ska den upphandlande enheten kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid. Kraven ska gälla för de arbetstagare som ska utföra arbete enligt kontraktet. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska den upphandlande myndigheten, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Den upphandlande enheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts.

Bolaget har inte, utöver vad som framgår av lagstiftningen, tydliggjort om/vilka arbetsrättsliga krav som ska ställas i samband med upphandlingar. Utifrån vår stickprovsgranskning (se avsnitt 3.5) kan vi dock konstatera att arbetsrättsliga krav framgår i de aktuella upphandlingarna. Det framgår emellertid inte av förfrågningsunderlagen att leverantörerna ska följa Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer. Vidare framgår av intervjuer att bolaget inte genomför någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven.

Med bakgrund av detta bedömer vi att bolaget kan stärka sin styrning och uppföljning avseende arbetsrättsliga krav ytterligare. Detta genom att exempelvis tydliggöra om arbetsrättsliga krav ska/bör ställas även i de fall det inte finns en skyldighet att göra det samt genom att tydliggöra hur uppförandekoden ska tillämpas i samband med kravställningen i upphandlingar.

[7] Det är möjligt att ställa arbetsrättsliga villkor även om det inte finns en skyldighet att göra det.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.4 Uppföljning och kontroll vid upphandling och inköp

3.4.1 Uppföljning och kontroll

Avtalsuppföljning

I enlighet med rutin för inköp och upphandling genomförs en årlig bedömning av leverantörer som bolaget har avtal med. Bedömningen avser leverantörer som fakturerat bolaget >100 000 kronor på ett år.

Bedömningarna sker utifrån hållbarhet (miljö och sociala krav), kvalitet och pris och är av generell karaktär (dvs. OK eller ej OK). Vid bedömningen ska särskilt beaktas om leverantörens produkter eller tjänster direkt påverkar GHAB:s miljö- eller kvalitetsaspekter eller har stor påverkan på bolagets leverans och därmed kvalitet mot kund.

Bedömningen sker årligen senast mars månad. Aktuell bedömning dokumenteras i excelarket ”Bedömning av leverantör” och sparas i SharePoint (under Inköpsprocessen). Vid avvikelser ska detta noteras och åtgärdas. I samband med granskningen har vi erhållit 2020 års bedömning, då 2021 års bedömning inte är färdigställd vid granskningstillfället. Bedömningen utförs av avtalets ägare, alternativt av bolagets inköpssamordnare.

Avtals- och leverantörstrohet

Bolaget bedömer själv att det har en god leverantörstrohet, men det har inte gjorts några systematiska kontroller/uppföljningar som specifikt avser leverantörstroheten som styrker detta.

Enligt de intervjuade genomförs en årlig kontroll av avtalstroheten. Enligt uppgift ligger bolagets avtalstrohet på omkring 90% (2020). Vi har dock inte erhållit underlag som styrker detta i samband med granskningen.

Löpande kontroller

Bolagets attestordning reglerar vilka tjänstepersoner som får godkänna vilka fakturor, reglerat utifrån befattning och beloppsgränser. Den som attesterar en faktura ansvarar enligt attestreglementet för att säkerställa att inköpet har genomförts till rätt pris och att den får belasta en den aktuella resultatenheten.

Som tidigare nämnt (avsnitt 3.2) har VD generell attesträtt inom hela företaget, medan avdelningschefer och resultatansvariga har attesträtt inom sina respektive avdelningar. Attestberättigad får inte attestera egna utgifter såsom resekostnader, representation och liknande. I dessa fall krävs attest från närmast högre chef. VD:s utgifter attesteras av styrelsens ordförande.

Den attesterande ansvarar inte för att kontrollera och säkerställa att exempelvis flera mindre inköp tillsammans inte resulterar i att bolagets samlade inköp överskrider gällande beloppsgränser. Inköp >100 000 kronor ska kommuniceras till inköpsspecialist, som ansvarar för att dokumentera inköpet i inköpssystemet. I samband med granskningen har vi dock inte påträffat rutiner vars syfte är att kontrollera och säkerställa att bolagets sammanlagda inköp under ett år in överskrider gällande beloppsgränser.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Enligt de intervjuade finns inbyggda kontroller i ekonomisystemet (Hogia ekonomi samt Hogia Approval Manager) som är kopplade till beloppsgränserna i enlighet med attest- och delegationsordningen. Det innebär att det inte går att slutattestera en kostnad som överstiger behörigheten. Istället eskaleras fakturan automatiskt vidare till den person som har högre behörighet för slutattest. Det innebär också att mottagningsattest och beslutsattest inte kan utföras av samma personer. Enligt den rutin som är kopplad till attest- och delegationsordning, upplever intervjuade att ansvaret är tydligt fördelat mellan mottagnings- och beslutsattestant.

Internkontrollplan 2021

GHAB har inte beslutat om någon kontroll som avser upphandling eller inköp inom ramen för internkontrollplanen 2021. Enligt intervjuade har upphandlingen eller inköp inte heller diskuterats i samband med bolagets risk- och väsentlighetsanalys.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer sammantaget att bolaget inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling, då det saknas kontroller i väsentliga delar.

Bolaget har en årlig rutin för uppföljning av avtal/leverantörer. Rutinen avser leverantörer som fakturerat bolaget >100 000 kronor på ett år. Vid granskningstillfället har vi erhållit en sammanställning avseende 2020 års uppföljning eftersom 2021 års uppföljning ännu inte är färdigställd.

Bolaget genomför inte någon systematisk kontroll avseende avtals- och leverantörstrohet. Enligt intervjuade genomförs en årlig kontroll av avtalstroheten, vi har dock inte kunnat verifiera detta inom ramen för granskningen. Att kontrollera och följa upp avtalstroheten är av stor vikt för att bolaget ska kunna säkerställa att beställana köper avtalade produkter/tjänster från de leverantörer organisationen har avtal med. Om beställare väljer att frångå exempelvis ramavtal kan det resultera i både förtroendeskada och en eventuell upphandlingsskadeavgift (otillåten direktupphandling). Utöver den årliga avtalsuppföljningen så består de kontroller som görs av attest av fakturor, där det tydligt framgår hur kontrollen ska genomföras och vad den innebär.

Slutligen bedömer vi att bolaget kan stärka den interna kontrollen genom att, inom ramen för arbetet med intern kontroll, beakta risker kopplade till upphandling och inköp.

3.5 Stickprovsgranskning

3.5.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en stickprovsgranskning på två upphandlingar. Val av upphandlingar har gjorts i samråd med revisionskontoret. Upphandlingarna har genomförts under 2020–2021.

Stickprovet syftar till att bedöma om upphandlingarna har genomförts i enlighet med gällande regelverk, med särskilt fokus på de revisionsfrågor som finns formulerade avseende byggentreprenadupphandlingar.

Kontroll har skett avseende:

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Val av upphandlingsförfarande
- All väsentlig dokumentation finns på plats och samtliga moment efterlever gällande krav
- Om arbetsrättsliga krav har ställts
- Förfrågningsunderlaget innehåller väsentliga delar[8] i tillräcklig omfattning
- Annonsering och anbudstider är korrekta och rimliga
- Öppningsprotokoll har upprättats av två personer
- Kvalificering och utvärdering har skett enligt vad som anges i förfrågningsunderlag
- Tilldelning har skett enligt angiven utvärderingsmodell
- Avtalsspärr har beaktats (och framgår av tilldelningsbeslut)
- Avtal har tecknats med rätt part och i enlighet med förfrågningsunderlaget
- Avtal har tecknats av behörig person

Resultatet av stickproven redogörs övergripande i tabellen nedan. I denna anges ja respektive nej om underlag/dokumentation har verifierats. Om underlag/dokument saknas används frasen ’ej erhållna’ med en förklaring i efterföljande kommentar.

Annons	Förfrågningsun-der-lag	Arbetsrätts-liga krav	Anbudsöppning (signerad av två deltagare)	Anbudsutvärdering	Tilldelnings-beslut	Avtal (un-derteck-nat)
L1						
Ja	Ja	Ja	Ja, signerad elektroniskt	Ja	Ja	Ja

Kommentar: Upphandlingen avser en byggnation av containerkaj. Gävle Hamn AB ansvarar för att tillhandahålla 360 m kaj, dimensionerad för att uppfylla Yilports krav för framtida containerhantering. Gävle Hamn AB och Yilport avsikt var att bygga en ny containerterminal i Gävle hamn. Upphandlingen genomfördes med tillämpning av förhandlat förfarande enligt bestämmelserna i lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

I april 2018 annonserades upphandlingen avseende byggnation av containerkaj. Tio anbud inkom i samband med upphandlingen. Inom prövotiden överklagades emellertid upphandlingen. Samtidigt inkom Yilport med förändrade skall-krav i upphandlingen. Med anledningen av detta avbröts upphandlingen. En ny upphandling, med reviderade skall-krav, annonserades i juni 2018 (sista anbudsdag 2018-07-19). Fyra anbud inkom under anbudsperioden. Kontraktet tilldelades den anbudsgivare vars anbud var det ekonomiskt mest fördelaktiga.

I samband med stickprovsgranskning har vi erhållit styrelseprotokoll som tydliggör de ärenden som bolagsstyrelsen tagit del av i samband med upphandlingen:

2018-03-13 §1048 Informationsärende att den första upphandlingen överklagades

2018-04-16 §1061 GHAB väljer att avbryta upphandlingen då förutsättningarna ändras (annan kravspec. fr Yilport)
§ 1062 GHAB godkänner Yilports nya kravspecifikation för containerkajen

2018-05-14 §1074 Ny upphandling

2018-09-17 §1098 Information om tilldelning. Entreprenad påbörjas med start i oktober 2018 och ska vara klar jan 2020.

Avtalet är, från GHAB:s sida, signerat av VD och styrelsens ordförande.

[8] Ex. administrativa villkor, krav på leverantör och grund för uteslutning, kravspecifikation/tekniska krav, utvärderingsmodell, kontraktsvillkor, information om kontraktsuppföljning

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Enligt förfrågningsunderlaget har Gävle Hamn AB valt att genomföra entreprenaden som en partnering bland annat för att genom full insyn i upphandling/inköp arbeta för att genom samråd tillse att lämpliga underentreprenörer och leverantörer utses av entreprenören för att säkerställa kvalitet i alla led. Vidare framgår att underentreprenörer, under entreprenadtiden, inte får vara föremål för sådant förhållande som enligt gällande upphandlingslagstiftning innebär en skyldighet eller rättighet för upphandlande myndighet att utesluta en leverantör från upphandling. Om Gävle Hamn AB begär, ska entreprenören inge intyg och andra kompletterande uppgifter som beställaren behöver för att kontrollera underentreprenörer. Om det finns sådant förhållande som beskrivs ovan avseende underentreprenörer, ska entreprenörer efter ha inhämtat Gävle Hamn AB:s skriftliga samtycke byte ut angiven underentreprenör mot annan. Entreprenören ska fortlöpande till beställaren redovisa upphandlade underentreprenörer. Uppgifterna dokumentera i byggmötesprotokoll. Efter en övergripande granskning av erhållet underlag har vi inga övriga kommentarer avseende stickprovet.						
L2						
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Upphandlingen avser renovering av Östra kajen, kajplats 9–10. Upphandlingen har genomförts med tillämpning av förenklat förfarande enligt bestämmelserna i lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Upphandlingsformen är generalentreprenad. Entreprenaden har genomförts som en totalentreprenad i samverkan med partnering[9]. I samband med upphandlingen inkom fem anbud. Tre av fem anbud klarade skall-kraven i en första granskning. Kontrakt har tilldelats den anbudsgivare vars anbud var det ekonomiskt mest fördelaktiga. Alla handlingar har tillhandahållits elektroniskt via upphandlingsverktyget KommersAnnons. Granskarna har erhållit samtliga efterfrågade underlag. Enligt förfrågningsunderlaget har Gävle Hamn AB valt att genomföra entreprenaden som en partnering bland annat för att genom full insyn i upphandling/inköp arbeta för att genom samråd tillse att lämpliga underentreprenörer och leverantörer utses av entreprenören för att säkerställa kvalitet i alla led. Vidare framgår att underentreprenörer, under entreprenadtiden, inte får vara föremål för sådant förhållande som enligt gällande upphandlingslagstiftning innebär en skyldighet eller rättighet för upphandlande myndighet att utesluta en leverantör från upphandling. Om Gävle Hamn AB beger, ska entreprenören inge intyg och andra kompletterande uppgifter som beställaren behöver för att kontrollera underentreprenörer. Om det finns sådant förhållande som beskrivs ovan avseende underentreprenörer, ska entreprenörer efter ha inhämtat Gävle Hamn AB:s skriftliga samtycke byta ut angiven underentreprenör mot annan. Entreprenören ska fortlöpande till beställaren redovisa upphandlade underentreprenörer. Uppgifterna dokumentera i byggmötesprotokoll. Avtalet är, från GHAB:s sida, signerat av VD och styrelsens ordförande. I samband med granskningen av stickprovet har vi erhållit styrelseprotokoll som tydliggör de ärenden som bolagsstyrelsen tagit del av i samband med upphandlingen. Efter en övergripande granskning av erhållet underlag har vi inga övriga kommentarer avseende stickprovet.						

3.5.2 Bedömning

I samband med stickprovsgranskningen har vi inte konstaterat några avvikelser. Vår bedömning är att granskade upphandlingar/inköp har föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk.

Vi bedömer det som positivt att bolagsstyrelsen följt ärendehanteringen avseende båda upphandlingarna. Därtill bedömer vi att avtal är signerat i enlighet med beslutad delegationsordning.

[9] Samverkansentreprenader, eller partnering som det vanligen kallas, är inte en egen entreprenadform utan snarare en samverkansform som ofta används av entreprenörer och byggherrar för att på ett strukturerat sätt samarbeta avseende en entreprenads utförande.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.6 Risken för förekomsten av mutor och jäv

3.6.1 Styrdokument

Rutiner för att förhindra jäv, samt givande och tagande av muta

GHAB:s arbete för att hantera risken för förekomsten av mutor och jäv styrs bland annat av de av fullmäktige beslutade ”Riktlinjer för att förhindra jäv, samt givande och tagande av muta”[10]. Riktlinjerna har arbetats fram i syfte att vägleda Gävle kommunkoncerns medarbetare till ett gemensam förhållnings- och synsätt avseende situationer som rör mutor och jäv. Avsikten är att medarbetare ska få en ökad kunskap och därigenom bättre förutsättningar att känna igen de situationer som kan komma att tolkas som jäv eller muta.

Rutinbeskrivningen Mutor och bestickning

Rutinbeskrivningen Mutor och bestickning[11] syftar till att motverka förekomst av mutor och bestickning inom Gävle Hamn AB. Enligt rutinen får GHAB och dess medarbetare aldrig utnyttja mutor, bestickning eller otillåten ersättning av någon form i relation med kunder, leverantörer, myndigheter eller andra beslutsfattare i syfte att exempelvis skapa eller behålla affärer. Vid tveksamhet kring vad som gäller ska medarbetare alltid kontakta närmaste chef för vägledning.

I rutinbeskrivningen framgår en precisering av både muta och bestickning. Därtill redogörs exempel på frågor att ställa sig vid erbjudande om en gåva eller förmån.

Erbjudanden, eller misstanke om erbjuden otillbörlig gåva eller förmån ska enligt rutinen meddelas till närmaste chef.

Rutinbeskrivningen tydliggör även bolagets riktlinjer för externa erbjudanden såsom studieresor, mässbesök och liknande som arrangeras av externa kontakter. Enligt riktlinjerna är huvudregeln att ett eventuellt deltagande, till alla delar, ska betalas av arbetsgivare. Beslut om deltagande görs av ansvarig chef och dokumenteras.

Rutiner för inköp och upphandling

I GHAB:s rutinbeskrivning avseende upphandling och inköp framgår bland annat att respektive medarbetare har en skyldighet att reflektera över sin opartiskhet vid inköp och upphandling. Är de naturliga relationerna till leverantörsmarknaden av den art att opartiskheten kan ifrågasättas bör medarbetare avstå från att delta i upphandlingsarbetet.

3.6.2 Praktiskt arbete för att förhindra förekomsten av mutor och jäv

Enligt de intervjuade finns det alltid en risk för förekomst av mutor och jäv i samband med kontakt med leverantörer. GHAB har enligt de intervjuade väl kända rutiner avseende mutor- och jävsprevention. Ett flertal av de intervjuade beskriver olika situationer där både politiker och tjänstepersoner valt att avstå från att delta i beslut eller medverka i en upphandling på grund av jäv.

[10] KF 2019-06-17
[11] Senast reviderade 2015-08-10

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Visselblåsarfunktion

Vid granskningstillfället pågår en process för att ansluta de kommunala bolagen till Gävle kommuns visselblåsarfunktion. Detta arbete förväntas vara färdigställt innan årsskiftet.

Utbildningsinsatser

I samband med intervjuer framgår att senast genomförda utbildning avseende mutor och jäv genomfördes 2015. En del intervjuade medger att det finns utrymme för att genomföra en ny utbildning eftersom ny personal tillkommit sedan dess.

Enligt uppgift berörs mutor och jäv i samband med basutbildningen, LOU/LUF. Basutbildningen har emellertid inte genomförts under 2020–2021 med hänvisning till covid-19.

3.6.3 Bedömning

Vi bedömer att bolagets rutiner avseende hanteringen av eventuella mutor- och jävsförhållanden ligger i linje med regler i lagstiftningen. Eftersom det åligger enskilda förtroendevalda och tjänstepersoner att själva anmäla jäv ställer det krav på bolagsstyrelsen att säkerställa att berörda personer har tillräcklig kunskap om mut- och jävssituationer. Med bakgrund av att senast utbildning avseende mutor och jäv genomfördes 2015, samt att basutbildningen, LOU/LUF, inte genomförts under 2020–2021 på grund av covid-19 bedömer vi att styrelsen kan stärka sin styrning ytterligare avseende mutor- och jävsprevention ytterligare.

3.7 Rättstvister och skadeståndskrav

3.7.1 Pågående eller avslutade rättstvister

Bolaget har inte någon rutinbeskrivning som tydliggör hur bolaget ska agera vid eventuella rättstvister och skadeståndskrav. Enligt de intervjuade hanteras rättstvister och skadeståndskrav utifrån de enskilda fallen.

Enligt VD-instruktionen har VD ansvar att, enligt ABL 8:36 (enligt 2005:501), handha bolagets löpande förvaltning. Det innebär bland annat att besluta om rättsliga åtgärder i händelse av tvist under beloppsgränsen 100 000 kronor. Bolagsstyrelsen beslutar om åtgärder i händelse av tvist avseende högre belopp än 100 000 kronor.

Vid tiden för intervjuerna beskrev intervjuade att bolaget har haft ett antal överprövade upphandlingar. Dock ingen pågående eller nyligen avslutad rättstvist. Enligt de intervjuade har bolaget inte heller drabbats av skadeståndskrav i närtid.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gävle Hamn AB:s rutiner för upphandlingar. Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolaget utgår från kommunkoncernens styrdokument och den egna rutinbeskrivningen i sitt arbete med inköp och upphandling. Dessa bedömer vi är tillräckliga i sin omfattning och innehåll. Vi bedömer dock att det finns brister avseende kontrollen av ramavtals- och leverantörstrohet, samt att risker kopplade till inköp och upphandling inte har beaktats inom ramen för bolagets arbete med intern kontroll, som är väsentliga områden i processen.

Vi bedömer även att bolaget kan stärka sin styrning och uppföljning avseende arbetsrättsliga krav i samband med upphandling. Detta på grund av avsaknaden av en systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det har inte heller ställts några krav på att leverantörerna ska följa Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer.

Inga avvikelser har identifierats i samband med stickprovsgranskningen.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att

- tillse att riktlinjer för direktupphandling fastställs av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- tillse att kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- stärka den interna kontrollen genom att beakta risker kopplade till inköp och upphandling i arbetet med intern kontroll.
- tillse att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk (inkl. mutor och jäv).

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Anna Hammarsten
Kommunal revisor

Elena Alvarez Blomgren

Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

A Bilagor

Lagen om offentlig upphandling (samt lag om upphandling inom försörjningssektorerna)

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppskattas till över 700 miljarder kronor per år[12].

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU/LUF kallas upphandlande myndigheter/enheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ.

LUF gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap.LOU/ LUF tillämpas.

Gränsen för direktupphandling enligt LOU uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Motsvarande beloppsgräns för direktupphandling enligt LUF uppgår från 1 januari år 2020 till 1 142 723 tkr. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till ca 4,4 mnkr och för byggentreprenader uppgår det till ca 55 mnkr.

En upphandlande myndighet/enhet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman. Om det handlar om upprepade behov, exempelvis i form av ett ramavtal, ska värdet för löptiden räknas samman.

[12] Upphandlingsmyndigheten beräknar att värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna uppgick till 706 miljarder kronor år 2017.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Undantag från upphandling enligt LUF

Det finns ett antal olika områden där lagen inte gäller för en upphandling. Exempelvis framgår det av 3 kap. 10 § att lagen inte gäller för en upphandling som genomförs av en upphandlande enhet och som avser 1. anskaffning av vatten, om den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet enligt 2 kap. 1 § som avser dricksvatten, eller 2. leverans av energi eller bränsle för energiproduktion, om den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet enligt 2 kap. 1 § som avser el, gas eller värme eller bedriver verksamhet som avses i 2 kap. 8 §.

Direktupphandling (enligt LOU och LUF)

Enligt såväl LOU som LUF ska upphandlade myndigheter upprätta riktlinjer för direktupphandlingar. Konkurrensverket har tagit fram en vägledning där de tydliggjort vad sådana riktlinjer bör innehålla. Av vägledningen framgår att syftet med kravet på riktlinjer är bland annat att se till att upphandlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling, framförallt vid direktupphandlingar. Riktlinjerna ska också syfta till att säkerställa att myndigheten tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

Vägledningen fokuserar särskilt på den interna styrningen genom policys och riktlinjer, och vikten att förankra och följa upp dem. Den preciserar också vilka delar som lämpligen kan framgå av myndigheternas riktlinjer för direktupphandling i syfte att uppnå intentionen med lagkravet. Vidare lyfter den vikten av en tydlig roll- och ansvarsfördelning och samordning.

Gällande beloppsgränser

En direktupphandling enligt LOU är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 615 312 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler. En direktupphandling enligt LUF eller LUFS är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 1 142 723 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.

Riktlinjer för direktupphandling

Den upphandlande myndigheten/enheten ska fastställa riktlinjer för direktupphandling. Det handlar för det första om myndighetens förhållningssätt, exempelvis när en direktupphandling får genomföras och vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar till vilka beloppsgränser. Riktlinjerna bör även tydliggöra hur samordning sker vid direktupphandling, när och hur konkurrensutsättning ska ske samt hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske. Konkurrensverket anger också att det är särskilt viktigt att klargöra rollfördelning inom organisationen, det vill säga vilka befogenheter som respektive funktion har. Slutligen bör riktlinjerna klargöra vissa administrativa aspekter, exempelvis hur sekretess hanteras och vilken dokumentation som ska arkiveras.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Gävle KOMMUN

Missiv

Dnr 21REK19
2022-01-27

Gävle Hamn AB

Begäran om yttrande: Granskning av Gävle Hamn ABs efterlevnad av LUF

Bakgrund

Kommunen lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har sedan dess byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. Bolagen inom GSAB-koncernen har tidigare också använt sig av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Stora investeringar görs av bolagen för att möta kommunens behov och egna affärsmässiga behov. Mycket av investeringarna sker i form av byggentreprenader.

Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

* Att bolagen i GSAB-koncernen drabbas av försenade upphandlingar pga bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.

* Att Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.

* Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolagens upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav

när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen syftar till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Revisionsfrågor rutiner och processer:

* Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?

* Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?

* Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?

* Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?

* Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

* Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling? Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Revisionsfrågor byggentreprenadupphandlingar:

* Vilket stöd har bolagen för att göra byggentreprenadupphandlingar? Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?

* Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar? Hur följs dessa upp?

* Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk? (Stickprov på byggentreprenadupphandlingar gjorda under 2020 eller 2021)

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

* Är bolagens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

Granskningsresultat

KPMGs sammanfattande bedömning är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.

Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området.

Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlings-processen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet.

I bolagets rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Vidare bedömer vi att det finns brister avseende bolagets kontroll av ramavtals- och leverantörstrohet samt att risker kopplade till inköp och upphandling inte beaktats inom ramen för bolagets arbete med intern kontroll, som är väsentliga områden i processen.

Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav regleras i förfrågningsunderlagen. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- tillse att riktlinjer för direktupphandling fastställs av styrelsen. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.

- tillse att kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.

- stärka den interna kontrollen genom att beakta risker kopplade till inköp och upphandling i arbetet med intern kontroll.

- tillse att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk (inkl. mutor och jäv).

Lekmannarevisorerna begär styrelsens yttrande:

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill lekmannarevisorerna ha styrelsens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten innehåller.

Lekmannarevisorerna önskar att ni i ert yttrande lägger särskild vikt vid den bedömning och den rekommendation som lämnats avseende arbetsrättsliga krav. En av revisionsfrågorna var:

- *Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar?*
    - *Hur följs dessa upp?*

Inom ramen för granskningen gjordes ett stickprov där det konstaterades att arbetsrättsliga krav ställdes i dessa upphandlingar, men att uppföljning inte gjordes av efterlevnad. Vid granskningen konstaterades också att Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer inte framgick

av kravspecifikationen. Lekmannarevisorerna vill därför ha styrelsens syn på denna fråga, dels kring användandet av arbetsrättsliga krav, dels kring uppföljningen av att de efterlevs.

Det finns dock inget som hindrar den upphandlande enheten från att ställa sådana krav även i upphandlingar där det inte finns ett formellt krav. Arbetsrättsliga krav ska ställas i upphandlingar som överstiger gällande tröskelvärden enligt LUF samt om det är behövligt. För att förtydliga vad som menas med arbetsrättsliga krav biläggs ett utdrag ur Upphandlingsmyndighetens hemsida. Nedan citeras delar av detta:

> *"Syftet med bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor är att de ska bidra till att gemensamma samhälleliga mål uppnås. Arbete som utförs i samband med offentligt upphandlade kontrakt ska ske med respekt för arbetstagares grundläggande rättigheter och på villkor enligt lag eller kollektivavtal. Enligt propositionen har kollektivavtal och arbetsrättslig lagstiftning en avgörande betydelse för att detta ska kunna upprätthållas.*
>
> *Att ta arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling handlar dock inte enbart om arbetstagarnas sociala skydd. Skötsamma leverantörer ska inte riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med dåliga anställningsvillkor. Att ställa arbetsrättsliga villkor bidrar därmed till likabehandling av leverantörer och en sund konkurrens."*

Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer bifogas också som ett komplement till granskningsrapporten.

Revisorerna önskar ett yttrande från styrelsen senast 2022-03-17.

Lekmannarevisorerna i Gävle kommun genom

Eva-Karin Hamilton

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga 1: Granskning av Gävle Hamn ABs efterlevnad av LUF
Bilaga 2: Utdrag ur Upphandlingsmyndighetens hemsida
Bilaga 3: Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer

Gävle Hamn

2022-03-15

Gävle Hamn AB:s svar med anledning av lekmannarevisionens begäran om yttrande: Granskning av Gävle Hamn AB s efterlevnad av LUF.

Gävle Hamn AB återkommer härmed med styrelsens kommentarer till de brister och de rekommendationer som rapporten innehåller.

Gävle Hamn AB: styrelse delar i huvudsak granskningsrapportens resultat avseende de brister som identifierats, och planerar att implementera granskningsrapportens rekommendationer fullt ut i bolaget.

När det gäller frågan om arbetsrättsliga krav så anser styrelsen att det är fråga av största vikt inte bara i kravställningen utan också att uppföljningen av dessa krav genomförs.

Gävle Hamn AB

Hans Wahlström

Styrelseordförande

Granskning av Gavlia-koncernens efterlevnad av LOU

Rapport

Gavlia-koncernen/Gavlefastigheter Gävle kommun AB

KPMG AB

2022-01-27

Antal sidor 23

Antal bilagor 1

© 2022 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Gavlia-koncernen/Gavlefastigheter Gävle kommun AB
Granskning av Gavlia- koncernens efterlevnad av LOU

2022-01-27

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning 2

2 Bakgrund 4
2.1 Syfte och revisionsfrågor 4
2.2 Avgränsning 5
2.3 Revisionskriterier 5
2.4 Metod 5

3 Resultat av granskningen 7
3.1 Organisation av upphandling och inköp 7
3.2 Styrning av upphandling och inköp 10
3.3 Arbetsrättsliga krav i upphandlingar 13
3.4 Uppföljning och kontroll vid upphandling och inköp 14
3.5 Stickprovsgranskning 16
3.6 Risken för förekomsten av mutor och jäv 18
3.7 Rättstvister och skadeståndskrav 19

4 Slutsats och rekommendationer 20
4.1 Sammanfattande bedömning 20
4.2 Rekommendationer 21

A Bilagor 22

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Public

1 Sammanfattning

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gavlia-koncernens rutiner för upphandlingar. Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling och inköp bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området. Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet. Vi noterar dock att Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicyn ännu inte fastställts av bolagsstämman, vilket bör ske för att den ska utgöra ett formellt styrande dokument för bolaget.

I koncernens rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Vidare bedömer vi att bolaget bör stärka sin styrning och uppföljning av avtal och tillse att kontroller genomförs avseende ramavtals- och leverantörstrohet. Detta är områden som även bolaget identifierat som riskområden och som hanteras inom ramen för bolagets internkontrollplan.

Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav regleras i förfrågningsunderlagen, detta har dock inte framgått av den stickprovsgranskning vi genomfört. Vidare sker det inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att

- i samband med bolagsstämman fastställa Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy så att den blir ett formellt styrande dokument för bolaget.
- fastställa riktlinjer för direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- tillse att rutiner upprättas för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske.
- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- tillse att dokumenterade kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk (inkl. mutor och jäv).

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

2 Bakgrund

KPMG har av revisionskontoret i Gävle kommun fått i uppdrag att granska Gavlia-koncernens rutiner för upphandlingar.

Stora investeringar kommer att ske i de kommunala bolagen de närmaste åren, både för att möta kommunens behov styrda av demografin och återinvesteringsbehov, men även för affärsmässiga behov. Gävle kommun lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. De kommunala bolagen använde sig tidigare av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

- Att bolaget drabbas av försenade upphandlingar på grund av bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.
- Att Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.
- Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Lekmannarevisorerna bedömer att det finns en risk för att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt. Med anledning av ovanstående och en riskanalys har lekmannarevisorerna beslutat att granska bolagets styrning, kontroll och uppföljning avseende upphandling.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Rutiner och processer

- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?
- Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?
- Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar?
    - Hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?
- Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling?
    - Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Byggentreprenadupphandlingar

- Vilket stöd har bolaget för att göra byggentreprenadupphandlingar?
    - Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?
- Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar?
    - Hur följs dessa upp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

- Är bolagets interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser Gavlia-koncernen. Granskningen har emellertid avgränsats till Gavlefastigheter Gävle kommun AB (GFAB), som är moderbolaget inom Gavlia-koncernen. Med byggentreprenadupphandlingar avses upphandlingar enligt LOU av byggentreprenader över eller under tröskelvärdet 54 938 615 kronor.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Inköps- och upphandlingspolicy i Gävle kommunkoncern KF, 2021-05-10, §6
- Tillämpbara interna regelverk så som exempelvis ägardirektiv, bolagsordning, operativa beslutsordningar och skriftliga rutiner.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentanalys
- Intervjuer med VD, ekonomichef, inköpsspecialister/inköpssamordnare och byggchef. I samband med granskningen har även bolagsstyrelsens ordförande intervju-

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

ats. Samtliga presidieledamöter har givits möjlighet att delta i intervjuer. Samtliga intervjuade, inklusive hela styrelsens presidium, har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

— Stickprovsgranskning av upphandlingar. Metodbeskrivning för stickprovsgranskning beskrivs i kapitel 3.5.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation av upphandling och inköp

3.1.1 Organisation

Gavlefastigheter (GFAB) äger och förvaltar fastigheter för kommunala verksamheter. Bolaget ägs till 100 procent av Gävle Stadshus AB[1] och äger i sin tur två dotterbolag, Gavlia AB och Gavle Drift & Service AB. De bildar tillsammans Gavlia-koncernen.

Granskningen har avgränsats till GFAB eftersom Gavlia-koncernens gemensamma inköpsorganisation organisatoriskt finns på GFAB. Inköpsorganisationen genomför upphandlingar till hela Gavlia-koncernen.

Bolagets upphandlingsverksamhet

Enligt de intervjuade genomför bolaget egna upphandlingar avseende inköp som har direkt relation till bolagets kärnverksamhet. GFAB tar enligt de intervjuade inte hjälp av Gävle kommuns inköps- och upphandlingsavdelning i samband med de verksamhetsspecifika upphandlingarna som görs. Inköp av exempelvis förbrukningsvaror avropas genom ett gemensamt ramavtal som upphandlats av Gävle kommun. Därutöver genomförs även inköp genom att avrop från ramavtal via Adda[2] och HBV[3].

GFAB har två inköpsspecialister/inköpssamordnare som genomför bolagets annonserade upphandlingar, ramavtalsupphandlingar och entreprenadupphandlingar inom ramen för LOU. Efter avtalssignering publiceras informationen på bolagets intranät med syfte att säkerställa att samtliga medarbetare får information om befintliga ramavtal att avropa från. Inköpsspecialisterna ansvarar för:

- att upprätta och utveckla koncernens strategiska inköpsarbete.
- att processleda upphandlingar som genomförs i egen regi, samt samordna kontakter om deltagande i upphandlingar som utförs i Gävle kommunkoncern eller av övriga parter.
- avtalsuppföljning.
- utbildning.
- att fungera som kontaktpersoner för förfrågningar från Gävle kommunkoncern, samt distribuera förfrågningar inom koncernen.
- att vara behjälpliga i frågor gällande inköpsprocessen, exempelvis vid förnyad konkurrensutsättning.

---

[1] För att samordna alla de helägda kommunala bolagen under en gemensam styrning har Gävle kommun startat ytterligare ett helägt bolag, Gävle Stadshus AB. Bolaget är moderbolag i bolagskoncernen, och äger därmed i sin tur alla de andra kommunala bolagen till 100 procent. VD för Gävle Stadshus AB är Gävle kommuns kommundirektör.
[2] Adda – Tidigare SKL Kommentus. Inköpscentral som erbjuder offentliga Sverige ramavtal att avropa från.
[3] HBV är inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag och genomför samordnade upphandlingar för produkter och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- att hantera fullmakter inför en upphandling.
- ansvara för inköpssystemet Kommers som används av bolaget för annonsering vid upphandling.

Entreprenadupphandlingar genomförs i samverkan med sakkunniga på GFAB:s Fastighetsavdelning. Det förekommer även att bolaget i samband med upphandlingar avropar tekniska konsulter från ett befintligt ramavtal med syfte att säkerställa kompetens inom ett specifikt sakområde.

Samverkan och samarbete avseende upphandling och inköp

GFAB har ett flertal forum för samverkan och samarbete avseende upphandling och inköp. Nedan listas de samverkansråd som nämnts i samband med intervjuer:

- Ett centralt upphandlingsråd för hela Gävle kommunkoncern.
  Upphandlingsrådet ska arbeta med de strategiska upphandlingsfrågorna som är aktuella för kommunkoncernen. Det ska fungera som ett forum i förankringsprocessen av beslut och underlag, som påverkar samtliga förvaltningar och bolag. GFAB representeras av byggchef. Gävle kommuns inköpschef är sammankallande. Rådet träffas 4–5 gånger per år.
- Inköpsråd Gavlia-koncernen.
  Inköpsrådet har till uppgift att utarbeta strategier för olika inköpsområden, samt att regelbundet följa upp och utvärdera den bedrivna inköpsverksamheten. Strategiska frågor avseende inköp och avtal inom Gavlia-koncernen diskuteras och beslutas. Enligt intervjuade lyfts eventuella tvister och skadestånd.

  Inköpsrådet Gavlia-koncernen beslutar om när och hur upphandlingar ska genomföras. Undantag är entreprenadupphandlingar i projekt som sköts uteslutande av Fastighetsavdelningen. Representerade i inköpsrådet är VD, ekonomichef, byggchef, fastighetschef samt inköpsspecialister. Mötesfrekvensen är minst 6 gånger per år.
- Referensgrupp
  Inför vissa upphandlingar bildas en referensgrupp som består av representanter för den/de beställare som berörs av det kommande avtalet. Referensgruppen har till uppgift att tillsammans med upphandlaren säkerställa en korrekt upphandling. Medarbetare som utses att delta i enskilda upphandlingars referensgrupper ska vara en sakkunnig kravställare som företräder och bevakar koncernens intressen i upphandlingen.

Bolaget samverkar även med andra kommunala bolag inom kommunkoncernen avseende upphandling. Enligt de intervjuade finns ett samarbete med Gavlegårdarna[4]. Därutöver har bolaget två samarbetsavtal; ett med Gävle Hamn AB[5] och ett med Gävle Parkeringsservice AB[6]. Nedan redovisas avtalen översiktligt.

---

[4] AB Gavlegårdarna är allmännyttan i kommunen och ägs till hundra procent av Gävle Stadshus AB och Gävle kommun.
[5] Gävle Hamn AB ägs till 100 procent av Gävle Stadshus AB och är ett systerbolag till GFAB.
[6] Gävle Parkeringsservice AB ägs till 100 procent av Gävle Stadshus AB och är ett systerbolag till GFAB.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Samarbetsavtal mellan GFAB och Gävle Hamn AB
GFAB och Gävle Hamn har ingått ett samarbetsavtal avseende upphandling för perioden 2020-03-01 till 2020-12-31. Enligt de intervjuade förlängs samarbetsavtalet automatiskt.

I avtalet framgår att GFAB bland annat ansvarar för att bevaka bolagets avtalsstock, informera om framtagen upphandlingsplan, stödja verksamheten i upphandlingsfrågor och bistå Gävle Hamn AB med upphandlingssystem/databas. Därtill ska GFAB genomföra två möten på plats hos Gävle Hamn AB per termin. Enligt intervjuade har detta inte genomförts under 2020–2021 med hänvisning till covid-19.

Gävle Hamn AB ansvarar för att bistå GFAB med en kontaktperson, aktivt bistå med resurser vid upphandlingsarbetet samt arbeta fram kravspecifikationen inför upphandling.

Samarbetsavtal mellan GFAB och Gävle Parkeringsservice AB
GFAB har ingått ett samverkansavtal med Gävle Parkeringsservice AB. I avtalet framgår inte någon avtalsperiod eller motsvarande. Avtalet ger Gävle Parkeringsservice AB möjlighet att avropa tjänster avseende bland annat inköp och upphandling, projektledning, sponsorskap och teknisk beställarkompetens.

Gävle Parkeringsservice AB ansvarar för att regelbundet informera GFAB om kommande projekt, uppdrag och aktiviteter där avrop i enlighet med avtalet kan komma att bli aktuellt.

Utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp

Enligt de intervjuade genomförs en årlig basutbildning inom LOU för all personal, inklusive nyanställda, med budgetansvar och strategiska funktioner inom Gävle Stadshuskoncern.

Utbildningsinsatserna har inte genomförts under 2020–2021 med hänvisning till covid-19. Enligt de intervjuade finns en utbildningsinsats inplanerad under 2022.

3.1.2 Bedömning

Bolagets organisation för inköp och upphandling är liten, där ett stort ansvar vilar på de två inköpsspecialisterna. Då bolaget årligen genomför ett stort antal upphandlingar, samtidigt som de har avtal med andra bolag inom koncernen avseende upphandling, så riskerar detta att bidra till en hög arbetsbelastning. Detta medför en inbyggd sårbarhet, såväl avseende resurser för att kunna göra uppföljningar och kontroller i tillräcklig utsträckning som att säkerställa kontinuitet i processen vid eventuella personalbortfall.

För att säkerställa att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagar och regelverk är det av stor vikt att berörd personal har en medvetenhet och en god kunskap om de lagar och regelverk som de har att förhålla sig till. Av granskningen har det framkommit att utbildningsinsatser genomförs årligen, med undantag för de senaste två åren där Covid-19-pandemin medfört att dessa inte genomförts. Vi bedömer dock att styrelsen bör säkerställa att utbildning och informationsinsatser kan genomföras i tillräcklig utsträckning, trots rådande omständigheter, exempelvis genom digitala

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

utbildningar eller motsvarande. Det är enligt vår bedömning därför positivt att det finns planer att genomföra en utbildning under 2022.

3.2 Styrning av upphandling och inköp

3.2.1 Styrdokument

De upphandlingar som genomförs inom GFAB styrs i huvudsak av Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy samt Gavlia-koncernens rutinbeskrivning avseende inköp och upphandling. Därtill finns ett antal mallar framtagna som syftar till att stötta medarbetarna i samband med inköp. Bolaget har även en entreprenörshandbok som redogör de rutiner/regler som entreprenörer ska följa vid entreprenader.

Bolagsstämman har ännu inte fastställt Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy 2021. I bolagsordningen framgår vilka ärenden som ska förekomma på årsstämman. Ett av de ärenden som anges här är fastställande av styrdokument[7].

Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy syftar till att säkerställa att inköp sker affärsmässigt och i enlighet med kommunens värderingar, mål och rutiner. Policyn gäller samtliga nämnder och helägda bolag och avser samtliga inköp och upphandlingar som görs med Gävle kommunkoncerns medel.

Enligt inköps- och upphandlingspolicy ansvarar bolag, nämnder och styrelser för:

- tillräcklig beställarkompetens och kapacitet för behovsanalys, marknadsanalys, kravställning, utvärdering, implementering och uppföljning under avtalstiden.
- att identifiera och tydliggöra behov inom respektive verksamheter samt initiera upphandlingar i god tid när så behovs samt säkra finansiering av dessa upphandlingar.
- att inom sina respektive ansvarsområden säkerställa att policyn följs.
- att verksamhetens organisation bemannas med kompetens utifrån verksamhetens anskaffningsbehov.
- implementera upphandlade avtal i verksamheten samt följa upp ur verksamhetsperspektiv under avtalstiden.

Rutinbeskrivning för upphandling och inköp

Rutinbeskrivningen för upphandling och inköp[8] syftar till att tydliggöra hur inköp och upphandlingar ska genomföras med enhetlig struktur inom Gavlia-koncernen för att främja koncernens övergripande mål.

De övergripande målen och inriktningen för inköp och upphandlingar är enligt rutinbeskrivningen att:

[7] Antagen 2015-12-14 av kommunfullmäktige i Gävle kommun
[8] Upprättad 2018-05-29, senast reviderad 2021-02-15

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- genomföra inköp och upphandlingar affärsmässigt med utgångspunkt från gällande lagstiftning, konkurrens, objektivitet och likabehandling.
- genom intern och extern samordning utnyttja koncernens storlek som köpare.
- verka för goda relationer med näringslivet.
- beakta socialt ansvarstagande och säkerställa att arbetsrättsliga villkor likställda med kollektivavtal ställs.
- ta hänsyn till Gävle kommun och Gavlia-koncernens miljöpolicy.

Förnyade konkurrensutsättningar ska enligt rutinbeskrivningen genomföras via KommersAnnons. Alla konkurrensutsättningar ska enligt rutinbeskrivningen dokumenteras. Förnyad konkurrensutsättning ska ske i samråd med inköpsspecialist.

Rutiner för direktupphandlingar

I rutinbeskrivningen finns även Gavlia-koncernens rutiner för direktupphandlingar. I dessa framgår att direktupphandling endast får ske under förutsättning att det ej finns ett giltigt avtal och om värdet är under direktupphandlingsgränsen, 615 312 kronor, samt att karaktären av inköpet inte är av frekvent återkommande art. Nedan redogörs de rutiner med tillhörande beloppsgränser som framgår av rutinbeskrivningen:

0 kr – 100 000 kr	Direktupphandling får genomföras av respektive bolag. Inget krav gällande dokumentation, konkurrensutsättning eller skriftligt upprättat avtal. Direktupphandling rapporteras till inköpsspecialist.
100 001 kr – 615 312 kr	Direktupphandling genomförs i samråd med inköpsspecialist. Inköpsspecialist ansvarar för att dokumentation upprättas i inköpssystem.

Rutinerna saknar beskrivning avseende exempelvis krav på konkurrensutsättning samt kontroller för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.

Enligt de intervjuade finns styrdokumenten tillgängliga via bolagets intranät för samtliga anställda.

Entreprenörshandbok

Bolaget har en entreprenörshandbok som bland annat beskriver vad leverantören har att förhålla sig till i samband med att arbeten utförs. Handboken riktar sig till avtalade entreprenörer och tydliggör bl.a. bolagets värdegrund samt rutiner/regler avseende exempelvis legitimation, lån av utrymmen, avstängning av brandalarm, heta arbeten, trafiksäkerhet och rökförbud. Handboken anger inte några rutiner för arbetsrättsliga krav.

Enligt de intervjuade ska denna finnas med vid såväl entreprenadupphandlingar som ramavtalsupphandlingar. Handboken finns även tillgänglig på bolagets hemsida.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Roll- och ansvarsfördelning

Roll- och ansvarsfördelningen vid upphandling och inköp styrs i huvudsak av bolagets delegationsordning[9] men tydliggörs även i rutinbeskrivningen för inköp och upphandling.

Bolagets VD ansvarar för att avrop sker enligt avtal. Vidare ansvarar VD för att signera avtal efter avslutad upphandling. Undantag är entreprenadupphandlingar som GFAB:s byggchef svarar för. Enligt VD-instruktionen äger VD rätt att delegera beslutanderätt till annan tjänsteperson inom bolaget eller kommunen samt utfärda fullmakt. För beslut som fattas med stöd av delegation ansvarar VD.

Enligt delegationsordningen ska avrop av entreprenader, ombyggnationer och underhåll som överstiger 2 mnkr utanför ekonomisk ram beslutas av bolagsstyrelsen.

Vi noterar att delegationsordningen tydliggör beloppsgränser för beställning/avrop, dvs. vilka roller/befattningar som får avropa tjänster, förbrukningsmaterial, reservdelar m.m. inom sina respektive verksamhetsområden upp till angivna beloppsgränser. Enligt delegationsordningen ska kontakt alltid tas med närmaste chef inför avrop. Delegationsbeslut ska återrapporteras löpande till bolagsstyrelsen, vilket bekräftas av granskade protokoll från 2021.

3.2.2 Bedömning

Arbetet med upphandlingar i bolaget utgår från den kommunkoncernövergripande policyn samt koncernens framtagna rutinbeskrivning för upphandling och inköp. Rutinbeskrivningen bedöms vara tillräcklig avseende såväl omfattning som innehåll, för att kunna utgöra ett stöd i arbetet. Vi noterar dock att bolagsstämman ännu inte har fastställt den kommunkoncernövergripande policyn, vilket är väsentligt för att den ska kunna utgöra ett formellt styrande dokument även för bolaget.

I koncernens rutinbeskrivning anges också rutiner för direktupphandling. Enligt LOU ska upphandlande myndigheter eller enheter besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 §, LOU). Bolagets styrelse har inte beslutat om koncernens rutinbeskrivning, och därmed inte heller om riktlinjer för direktupphandling. För att säkerställa att bolagets policys och riktlinjer avseende direktupphandling får tillräcklig effekt bör de fastställas av styrelsen. Detta framgår även av Konkurrensverkets skrift ”Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar” (2020). Vi bedömer även att riktlinjerna kan utvecklas något genom att på ett tydligare sätt ange bland annat hur samordning ska ske för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.

Bolaget har i såväl delegationsordning som i rutinbeskrivningen tydliggjort vilka beloppsgränser som gäller i samband med inköp och upphandling, det vill säga vilken

[9] GFAB, 2021-03-11 §15

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

funktion som har rätt att besluta om vad och till vilka belopp. Säkerställande av efterlevnad av gällande beloppsgränser sker i huvudsak i samband med attest, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.4.1.

3.3 Arbetsrättsliga krav i upphandlingar

3.3.1 Rutiner för arbetsrättsliga krav

Enligt de intervjuade regleras de arbetsrättsliga kraven i entreprenadupphandlingens förfrågningsunderlag. De hänvisar också till Gävle kommuns uppförandekod som alla avtalade leverantörer ska följa. Enligt uppförandekoden ska varor och tjänster som levereras till Gävle kommunkoncern minst vara framställda under förhållanden som är förenliga med:

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948).
- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182.
- FN:s barnkonvention, artikel 32.
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet.
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.
- FN:s deklaration mot korruption.

Enligt de intervjuade genomförs alltid en kontroll i samband med upphandling att entreprenören har kollektivavtal via Byggnads. I samband med det stickprov som genomförts inom ramen för granskningen har vi särskilt kontrollerat om/vilka arbetsrättsliga krav som ställts i samband med aktuella upphandlingar. Stickprovsgranskningen av de två upphandlingarna visar att det i upphandlingsunderlaget inte ställts några arbetsrättsliga krav i förfrågningsunderlagen. Det framgår inte heller av förfrågningsunderlaget att leverantören ska förhålla sig till Gävle kommuns uppförandekod. Se kap. 3.5.

Det görs enligt de intervjuade inte någon systematisk uppföljning av att leverantörerna eller dess underentreprenörer uppfyller arbetsrättsliga krav som exempelvis att rätt löner betalas ut av underentreprenören.

Enligt de intervjuade genomförs löpande kontroller av arbetsmiljökrav i samband med general- och totalentreprenader. Kontrollerna dokumenteras av projektledare i bolagets IT-verktyg iBinder. I samband med granskningen har vi inte erhållit/tagit del av dokumenterade kontroller avseende arbetsmiljökraven.

3.3.2 Bedömning

Om en upphandling överstiger gällande tröskelvärden enligt LOU[10], och om det är behövligt, ska den upphandlande enheten kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid. Kraven ska gälla för de arbetstagare som ska utföra arbete enligt kontraktet. Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska den upphandlande myndigheten, om det

[10] Det är möjligt att ställa arbetsrättsliga villkor även om det inte finns en skyldighet att göra det.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Den upphandlande enheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts.

Bolaget har inte, utöver vad som framgår av Gävle kommuns uppförandekod (som innehåller de krav som anges i LOU enligt ovan), tydliggjort om/vilka arbetsrättsliga krav som ska ställas i samband med upphandlingar i erhållna underlag. Enligt de intervjuade genomförs en kontroll av att huvudentreprenör har kollektivavtal inför upphandling. Utifrån vår stickprovsgranskning (se avsnitt 3.5) så kan vi konstatera att det inte ställts några arbetsrättsliga krav i de aktuella upphandlingarna i upphandlingsunderlaget, trots att det ska göras enligt kommunens inköps- och upphandlingspolicy. Det framgår inte heller av förfrågningsunderlagen att leverantörerna ska följa Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att bolaget kan stärka sin styrning och uppföljning avseende arbetsrättsliga krav ytterligare. Detta genom att exempelvis tydliggöra om arbetsrättsliga krav ska/bör ställas även i de fall det inte finns en skyldighet att göra det samt genom att tydliggöra hur uppförandekoden ska tillämpas i samband med kravställningen i upphandlingar.

3.4 Uppföljning och kontroll vid upphandling och inköp

3.4.1 Uppföljning och kontroll

Avtalsuppföljning

De intervjuade uppger att det finns rutiner för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske. Rutinerna för uppföljning av avtal är dock inte dokumenterade. Avtalsuppföljningen och utvärderingen av ingångna avtal sker enligt de intervjuade årligen och utförs av kundtjänst tillsammans med representanter från Fastighetsavdelningen. Enligt uppgift ska även bolagets inköpsspecialister arbeta stöttande vid avtalsuppföljning. I samband med granskningen har vi inte tagit del av någon dokumentation av utförd uppföljning/utvärdering som kan verifiera de iakttagelser som framkommit i samband med intervjuerna.

Uppföljning av byggentreprenadavtal regleras, utifrån en framtagen mall för avtalsuppföljning. Enligt de intervjuade genomförs en löpande uppföljning mellan projektledare och avtalad entreprenör genom fysiska byggmöten och okulärbesiktningar. Uppföljningen dokumenteras i den framtagna mallen som bifogas byggmötesanteckningarna.

Avtals- och leverantörstrohet

Bolaget bedömer själv att det har en god avtals- och leverantörstrohet. Enligt uppgift har det genomförts manuella kontroller under 2021. Vi har dock inte erhållit underlag som styrker detta. Merparten av de intervjuade uppger att det finns en stor önskan om ett fullgott systemstöd som kan möjliggöra en digital uppföljning av bolagets avtals- och leverantörstrohet.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Löpande kontrollfunktioner

Utifrån Gavlia-koncernens rutinbeskrivning framgår att bolaget har en kontrollfunktion, i form av inköpsspecialisterna/inköpssamordnarna, som ska kontaktas vid inköp över 100 000 kronor. Det är även dem som ansvarar för att dokumentera eventuella inköp som överskrider 100 000 kronor. Enligt de intervjuade syftar kontrollfunktionen till att minska risken för att lagstadgade beloppsgränsen för direktupphandling överskrids i samband med inköp.

I samband med intervjuer framgår att det inte genomförs några systematiska kontroller av inköp i samband med att information om inköp når inköpsspecialisterna/inköpssamordnarna. Det genomförs inte heller någon uppföljande kontroll av inköp av samma slag, som inte kan kopplas till befintligt avtal.

Bolagets attestordning reglerar vilka tjänstepersoner som får godkänna vilka fakturor, reglerat utifrån befattning och beloppsgränser. Den som attesterar en faktura ansvarar, enligt attestreglementet, för att säkerställa att inköpet har genomförts inom ramen för respektive funktions befogenhet.

Enligt de intervjuade finns inbyggda kontroller i ekonomisystemet (Unit 4) som är kopplade till beloppsgränserna i enlighet med attest- och delegationsordningen. Det innebär att det inte går att slutattestera en kostnad som överstiger behörigheten. Istället eskaleras fakturan automatiskt vidare till den person som har högre behörighet för slutattest. Det innebär också att mottagningsattest och beslutsattest inte kan utföras av samma personer. Enligt den rutin som är kopplad till attest- och delegationsordning, upplever intervjuade att ansvaret är tydligt fördelat mellan mottagnings- och beslutsattestant.

Internkontrollplan 2021

Gavlia-koncernen upprättar en årlig riskanalys som resulterar i en internkontrollplan. Riskanalys och internkontrollplan beslutas av bolagsstyrelsen. I 2021 års internkontrollplan har Gavlia-koncernen beslutat om två områden som avser upphandling och inköp:

— Brister i avtalsuppföljning
Kontrollmoment: stickprovsgranskning på inköp och avrop

— Inköp utanför ramavtal
Kontrollmoment: Uppföljning av befintliga processer, instruktioner och rutiner

I internkontrollplanen redogörs risken, en beskrivning av risken, bedömd risknivå, kontrollmoment, samt vem som ansvarar för kontrollen.

I bolagets uppföljning av intern kontroll 2021 framgår att risken avseende avtalsuppföljning varit svår att följa upp under 2021 på grund av pandemin, samt att mindre avvikelser (gul) kunnat konstaterats i de stickprov som genomförts. Vidare framgår att det framkommit mindre avvikelser (gul) vid kontroll av inköp utanför rutiner och att inköp har genomförts utan att avtal funnits men att de inte överskridit direktupphandlingsgränsen.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.4.2 Bedömning

Bolaget har i sin riskanalys och internkontrollplan identifierat risker kopplat till inköp och upphandling, kopplat till avtalstrohet och avtalsuppföljning. Detta är områden som vi även i denna granskning har identifierat som utvecklingsområden. Av uppföljningen av den interna kontrollen 2021 framgår att mindre avvikelser framkommit vid kontroll av båda risker.

Vi har i vår granskning noterat att det saknas dokumenterade rutiner för avtalsuppföljning, utöver de rutiner som finns avseende uppföljning av byggentreprenadavtal. Vi har inte heller kunnat verifiera att uppföljning sker i enlighet med vad som angetts under våra intervjuer. Vidare saknas, enligt vår bedömning, en systematisk och dokumenterad kontroll avseende avtals- och leverantörstrohet. Att kontrollera och följa upp avtalstroheten är av stor vikt för att bolaget ska kunna säkerställa att beställarna köper avtalade produkter/tjänster från de leverantörer organisationen har avtal med. Om beställare väljer att frångå exempelvis ramavtal kan det resultera i både förtroendeskada och en eventuell upphandlingsskadeavgift (otillåten direktupphandling). De kontroller som görs sker i huvudsak i samband med attest av fakturor, där det tydligt framgår hur kontrollen ska genomföras och vad den innebär.

Vi bedömer sammantaget att bolaget inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling, då det saknas såväl dokumenterade riktlinjer som kontroller i väsentliga delar. Att systemstöd saknas för genomförande av kontroll av avtals- och leverantörstrohet kan visserligen innebära en försvårande omständighet. Vi bedömer dock att det är möjligt att genomföra kontroller avseende detta genom alternativa tillvägagångssätt, exempelvis genom registeranalyser eller stickprovsgranskningar.

3.5 Stickprovsgranskning

3.5.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en stickprovsgranskning på två upphandlingar. Val av upphandlingar har gjorts i samråd med revisionskontoret. Upphandlingarna har genomförts under 2020–2021.

Stickprovet syftar till att bedöma om upphandlingarna har genomförts i enlighet med gällande regelverk, med särskilt fokus på de revisionsfrågor som finns formulerade avseende byggentreprenadupphandlingar.

Kontroll har skett avseende:

- Val av upphandlingsförfarande
- All väsentlig dokumentation finns på plats och samtliga moment efterlever gällande krav
- Om arbetsrättsliga krav har ställts
- Förfrågningsunderlaget innehåller väsentliga delar[11] i tillräcklig omfattning

[11] Ex. administrativa villkor, krav på leverantör och grund för uteslutning, kravspecifikation/tekniska krav, utvärderingsmodell, kontraktsvillkor, information om kontraktsuppföljning

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Annonsering och anbudstider är korrekta och rimliga
- Öppningsprotokoll har upprättats av två personer
- Kvalificering och utvärdering har skett enligt vad som anges i förfrågningsunderlag
- Tilldelning har skett enligt angiven utvärderingsmodell
- Avtalsspärr har beaktats (och framgår av tilldelningsbeslut)
- Avtal har tecknats med rätt part och i enlighet med förfrågningsunderlaget
- Avtal har tecknats av behörig person

Resultatet av stickproven redogörs övergripande i tabellen nedan. I denna anges ja respektive nej om underlag/dokumentation har verifierats. Om underlag/dokument saknas används frasen 'ej erhållna' med en förklaring i efterföljande kommentar.

Tabell 1

Annons	Förfrågningsunderlag	Arbetsrättsliga krav	Anbudsöppning (signerad av två deltagare)	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal (undertecknat)
L1						
Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommentar: Upphandlingen avser en totalentreprenad avseende kultur- och bildningscenter – biblioteks- och kulturverksamheter i samverkan/partnering med bolaget. Upphandlingen har genomförts genom ett öppet förfarande. Alla handlingar har tillhandahållits elektroniskt via upphandlingsverktyget KommersAnnons. I samband med upphandlingen inkom sju anbud. Utvärdering har genomförts genom en kontroll av att vinnande anbud uppfyller kvalificeringskraven och att inga skäl för uteslutning enligt LOU 13 kap. 1–3 §§ föreligger. Av erhållen anbudsutvärdering framgår att ett anbud tilldelades totalentreprenaden. Leverantören har bifogat en arbetsmiljöplan upprättad för upphandlingen. Enligt förfrågningsunderlaget ska generalentreprenören samråda med beställaren vid val av underentreprenörer. Generalentreprenören ska fortlöpande till GFAB redovisa upphandlade underentreprenörer och byte av angiven underentreprenör får inte ske utan bolagets skriftliga medgivande. Vi noterar att det inte framgår några arbetsrättsliga krav i erhållet förfrågningsunderlag. Efter en övergripande granskning av erhållet underlag har vi inga övriga kommentarer avseende stickprovet.						
L2						
Ja	Ja	Nej	Ja, signerat elektronisk	Ja	Ja	Ja, signerat elektroniskt.
Kommentar: Upphandlingen avser en utförandeentreprenad för en ombyggnation och anpassning av Förvaltningshusets utrymmen för att kunna inrymma fler personer, samt en teknisk upprustning med bl.a. en ny entré. Upphandlingen har genomförts genom ett förenklat förfarande enligt LOU. I samband med upphandlingen inkom fyra anbud. Alla handlingar har tillhandahållits elektroniskt via upphandlingsverktyget KommersAnnons. Enligt tilldelningsbeslut har kontraktet tilldelats utifrån principen om lägsta pris. Leverantören har bifogat en arbetsmiljöplan upprättad för upphandlingen. Enligt förfrågningsunderlaget ska generalentreprenören samråda med beställaren vid val av underentreprenörer. Generalentreprenören ska fortlöpande till GFAB redovisa upphandlade underentreprenörer och byte av angiven underentreprenör får inte ske utan bolagets skriftliga medgivande. I förfrågningsunderlaget framgår även att avtalad entreprenör ska avtala om rätt hos underentreprenören för GFAB att utöva kontroll på tillverkningsstället. Vi noterar att det inte framgår några arbetsrättsliga krav i erhållet förfrågningsunderlag.						

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.5.2 Bedömning

I samband med stickprovsgranskningen har inga avvikelser konstaterats, utöver avsaknad av arbetsrättsliga krav. Vår övergripande bedömning är att de granskade upphandlingarna genomförts i enlighet med gällande lagar och regelverk. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende de arbetsrättsliga kraven vid byggentreprenadupphandlingar.

3.6 Risken för förekomsten av mutor och jäv

3.6.1 Rutiner för att hantera risk för förekomst av mutor och jäv

GFAB:s arbete för att hantera risken för förekomsten av mutor och jäv styrs bland annat av de av fullmäktige beslutade ”Riktlinjer för att förhindra jäv, samt givande och tagande av muta”[12]. Riktlinjerna har arbetats fram i syfte att vägleda Gävle kommunkoncerns medarbetare till ett gemensam förhållnings- och synsätt avseende situationer som rör jäv och mutor. Avsikten är att medarbetare ska få en ökad kunskap och därigenom bättre förutsättningar att känna igen de situationer som kan komma att tolkas som jäv eller muta.

3.6.2 Rutinbeskrivning avseende upphandling och inköp

I Gavlia-koncernens rutinbeskrivning avseende upphandling och inköp framgår bland annat att respektive medarbetare har en skyldighet att reflektera över sin opartiskhet vid inköp och upphandling.

3.6.3 Praktiskt arbete för att förhindra förekomsten av mutor och jäv

Enligt de intervjuade finns det alltid en risk för förekomst av mutor och jäv i samband med kontakt med leverantörer. GFAB har enligt de intervjuade väl kända rutiner avseende jävsprevention. Ett flertal av de intervjuade beskriver olika situationer där både politiker och tjänstepersoner valt att avstå från att delta i beslut eller medverka i en upphandling på grund av jäv.

Samtliga intervjuade beskriver att bolagets rutiner för att undvika risken för muta är tydlig, det vill säga att inte motta eventuella presenter, middagar och biljetter till tillställningar/idrottsevenemang. Leverantörerna uppges också numera vara mer pålästa avseende mutlagstiftningen, vilket bidragit till att de inte i lika stor utsträckning försöker ge till exempel julgåvor till bolagets anställda.

VD understryker att arbetet för att förhindra mutor och jäv är en viktig fråga för bolaget och menar att det inte räcker med eventuella styrdokument. Arbetet kompletteras enligt VD även med ett löpande aktivt arbete från ledningsgruppens sida avseende kultur och normbildning avseende mutor och jäv. Syftet med detta arbete är enligt uppgift att säkerställa en kultur på bolaget där anställda kan känna sig trygga i de regler som gäller vid exempelvis gåvor. Merparten av de intervjuade bedömer att det finns en god medvetenhet kring förekomsten av mutor och jäv på bolaget.

[12] Kf 2019-06-17

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Visselblåsarfunktion

Vid granskningstillfället pågår en process för att ansluta bolaget till Gävle kommuns visselblåsarfunktion. Detta arbete förväntas vara färdigställt innan årsskiftet.

Utbildningsinsatser

Enligt de intervjuade genomfördes en utbildningsinsats avseende förekomsten av mutor och jäv av extern konsult, 2019 (vid mandatperiodens början). Enligt uppgift berörs även området i samband med basutbildningen avseende LOU.

3.6.4 Bedömning

Vi bedömer att bolagets rutiner avseende hanteringen av eventuella mutor- och jävsförhållanden ligger i linje med regler i lagstiftningen. Eftersom det åligger enskilda förtroendevalda och tjänstepersoner att själva anmäla jäv ställer det krav på bolagsstyrelsen att säkerställa att berörda personer har tillräcklig kunskap om mut- och jävssituationer. Genom de styrdokument som finns, och de utbildningsinsatser som genomförs, bedömer vi att bolaget bör ha tillräckliga förutsättningar att kunna identifiera och uppmärksamma mutor och jäv.

3.7 Rättstvister och skadeståndskrav

3.7.1 Pågående eller avslutade rättstvister

Bolaget har inte någon rutinbeskrivning som tydliggör hur bolaget ska agera vid eventuella rättstvister och skadeståndskrav. Enligt de intervjuade hanteras rättstvister och skadeståndskrav utifrån de enskilda fallen.

I samband med granskningen har vi inte erhållit underlag som på ett tydligt sätt anger vem som får företräda bolaget vid en eventuell tvist. Bolaget menar dock att detta framgår av delegationsordningen, där det anges att VD, vice VD och fastighetschef har rätt att:

> Ansöka om och föra talan vid förrättning enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen, ledningsrättslagen, lagen om förvaltning av samfälligheter och plan – och bygglagen samt träffa överenskommelser i vid sådana förrättningar förekommande frågor och i de fall det är fråga om överlåtelse av fast egendom besluta därom med iakttagande av de beloppsgränser som framgår under rubriken Köp och försäljning av fast egendom

Vid tiden för intervjuerna beskrev intervjuade att bolaget hade ett antal överprövade upphandlingar. Dock ingen pågående eller nyligen avslutad rättstvist. Enligt de intervjuade har bolaget inte heller drabbats av skadeståndskrav i närtid.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

Granskningen har syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om bolagets upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen har syftat till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs. Bolaget utgår från kommunkoncernens styrdokument och den egna rutinbeskrivningen i sitt arbete med inköp och upphandling. Dessa bedömer vi är tillräckliga i sin omfattning och innehåll. Bolagsstyrelsen har dock inte beslutat om riktlinjer för direktupphandling. Vi har även noterat att den kommunkoncernövergripande inköps- och upphandlingspolicyn inte har fastställts av bolagsstämman, vilket bör ske för att den ska utgöra ett formellt styrande dokument för bolaget.

Vidare bedömer vi att bolaget bör stärka sin styrning och uppföljning avseende uppföljning av avtal och kontroller avseende ramavtalstrohet, som är väsentliga områden i processen. Vi vill dock lyfta fram att detta är områden som bolaget själv identifierat som riskområden och som hanteras inom ramen för bolagets internkontrollplan.

Vi bedömer även att bolaget kan stärka sin styrning och uppföljning avseende arbetsrättsliga krav i samband med upphandling. Detta då det inte finns några riktlinjer/vägledningar som tydliggör om/vilka arbetsrättsliga krav som ska ställas samt att vår stickprovsgranskning visat att det inte ställts några arbetsrättsliga krav i dessa upphandlingar. Det har inte heller ställts några krav på att leverantörerna ska följa Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer.

I samband med stickprovskontrollen har vi inte identifierat några avvikelser utifrån de granskningskontroller som genomförts.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att

- i samband med bolagsstämman fastställa Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy så att den blir ett formellt styrande dokument för bolaget.
- fastställa riktlinjer för direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- tillse att rutiner upprättas för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske.
- stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- tillse att dokumenterade kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- tillse att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk (inkl. mutor och jäv).

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Anna Hammarsten
Kommunal revisor

Elena Alvarez Blomgren

Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

A Bilagor

Lagen om offentlig upphandling (samt lag om upphandling inom försörjningssektorerna)

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppskattas till över 700 miljarder kronor per år[13].

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman. Om det handlar om upprepade behov, exempelvis i form av ett ramavtal, ska värdet för löptiden räknas samman.

Direktupphandling (enligt LOU och LUF)

Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) ska upphandlade myndigheter upprätta riktlinjer för direktupphandlingar. Konkurrensverket har tagit fram en vägledning där de tydliggjort vad sådana riktlinjer bör innehålla. Av vägledningen framgår att syftet med kravet på riktlinjer är bland annat att se till att upphandlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling, framförallt vid direktupphandlingar. Riktlinjerna ska också syfta till att säkerställa att myndigheten tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

[13] Upphandlingsmyndigheten beräknar att värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna uppgick till 706 miljarder kronor år 2017.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Vägledningen fokuserar särskilt på den interna styrningen genom policys och riktlinjer, och vikten att förankra och följa upp dem. Den preciserar också vilka delar som lämpligen kan framgå av myndigheternas riktlinjer för direktupphandling i syfte att uppnå intentionen med lagkravet. Vidare lyfter den vikten av en tydlig roll- och ansvarsfördelning och samordning.

Gällande beloppsgränser

En direktupphandling enligt LOU är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 615 312 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.

Riktlinjer för direktupphandling

Det handlar för det första om myndighetens förhållningssätt, exempelvis när en direktupphandling får genomföras och vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar till vilka beloppsgränser. Riktlinjerna bör även tydliggöra hur samordning sker vid direktupphandling, när och hur konkurrensutsättning ska ske samt hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske. Konkurrensverket anger också att det är särskilt viktigt att klargöra rollfördelning inom organisationen, det vill säga vilka befogenheter som respektive funktion har. Slutligen bör riktlinjerna klargöra vissa administrativa aspekter, exempelvis hur sekretess hanteras och vilken dokumentation som ska arkiveras.

© 2022 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Gävle KOMMUN

Missiv

Dnr 21REK19
2022-01-27

Gavlefastigheter Gävle Kommun AB

Begäran om yttrande: Granskning av Gavlia-koncernens efterlevnad av LOU

Bakgrund

Kommunen lämnade Inköp Gävleborg 1 januari 2020 och har sedan dess byggt upp en egen avdelning för att hantera upphandlingar inom kommunkoncernen. Bolagen i Gävle Stadshuskoncernen har tidigare också använt sig av stöd från Inköp Gävleborg i upphandlingsarbetet. Stora investeringar görs av bolagen för att möta kommunens behov och egna affärsmässiga behov. Mycket av investeringarna sker i form av byggentreprenader.

Det finns flera risker förknippade med upphandlingar:

* Att bolagen i Gävle Stadshuskoncernen drabbas av försenade upphandlingar pga bristande resurser i kommunen, vilket innebär risk för bristsituationer, överklaganden och marknadsskadestånd.

* Att Lagen om offentlig upphandling (LOU) och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) inte efterlevs, vilket kan innebära överklaganden och skadestånd.

* Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingar eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling och Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) samt kommunkoncernens egna styrdokument på området följs.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolagens upphandlingsfunktioner är ändamålsenliga och effektiva gällande byggentreprenadupphandlingar. Det finns möjligheter att ställa arbetsrättsliga krav

när det gäller byggentreprenader, vilket granskningen syftar till att se i vilken utsträckning detta utnyttjas.

Revisionsfrågor rutiner och processer:

* Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?

* Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?

* Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?

* Hur sker kontroll av avtalstrohet och eventuell avvikelserapportering?

* Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

* Har bolaget någon pågående eller avslutad rättstvist gällande upphandling? Har bolaget drabbats av skadeståndskrav?

Revisionsfrågor byggentreprenadupphandlingar:

* Vilket stöd har bolagen för att göra byggentreprenadupphandlingar? Görs detta i egen regi eller används kommunens inköps- och upphandlingsavdelning?

* Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar? Hur följs dessa upp?

* Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk? (Stickprov på byggentreprenadupphandlingar gjorda under 2020 eller 2021)

Intern kontroll över upphandlingar sammantaget

* Är bolagens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?

Granskningsresultat

KPMGs sammanfattande bedömning är att bolagsstyrelsen inte säkerställt att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.

Bolagets organisation, inklusive roll och ansvarsfördelning, för upphandling bedöms vara både tydlig och utformad så att de som genomför inköp och upphandlingar ges utbildning och stöd inom området.

Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet. Vi noterar dock att Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy ännu inte fastställts av bolagsstämman, vilket bör ske för att den ska utgöra ett formellt styrande dokument för bolaget.

I koncernens rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Vidare bedömer vi att bolaget bör stärka sin styrning och uppföljning av avtal och tillse att kontroller genomförs avseende ramavtals- och leverantörstrohet. Detta är områden som även bolaget identifierat som riskområden och som hanteras inom ramen för bolagets internkontrollplan.

Bolaget uppger att arbetsrättsliga krav regleras i förfrågningsunderlagen, detta har dock inte framgått av den stickprovsgranskning vi genomfört.

Vidare sker det inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande Rekommendationer till bolaget:

- I samband med bolagsstämman fastställa Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy så att den blir ett formellt styrande dokument för bolaget.
- Fastställa riktlinjer för direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassar utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.
- Tillse att rutiner upprättas för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske.
- Stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.
- Tillse att dokumenterade kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.
- Tillse att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk (inklusive mutor och jäv).

Lekmannarevisorerna begär styrelsens yttrande:

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill lekmannarevisorerna ha styrelsens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten innehåller.

Lekmannarevisorerna önskar att ni i ert yttrande lägger särskild vikt vid den bedömning och den rekommendation som lämnats avseende arbetsrättsliga krav. En av revisionsfrågorna var:

- *Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar?*
    - *Hur följs dessa upp?*

Inom ramen för granskningen gjordes ett stickprov där det konstaterades att arbetsrättsliga krav inte ställdes i dessa upphandlingar och att Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer inte framgick av kravspecifikationen. Lekmannarevisorerna vill därför ha styrelsens syn på denna fråga, dels kring användandet av arbetsrättsliga krav, dels kring uppföljningen av att de efterlevs.

För att förtydliga vad som menas med arbetsrättsliga krav biläggs ett utdrag ur Upphandlingsmyndighetens hemsida. Nedan citeras delar av detta:

> *"Syftet med bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor är att de ska bidra till att gemensamma samhälleliga mål uppnås. Arbete som utförs i samband med offentligt upphandlade kontrakt ska ske med respekt för arbetstagares grundläggande rättigheter och på villkor enligt lag eller kollektivavtal. Enligt propositionen har kollektivavtal och arbetsrättslig lagstiftning en avgörande betydelse för att detta ska kunna upprätthållas.*
>
> *Att ta arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling handlar dock inte enbart om arbetstagarnas sociala skydd. Skötsamma leverantörer ska inte riskera att utsättas för illojal konkurrens av leverantörer som vinner ekonomiska fördelar genom att konkurrera med dåliga anställningsvillkor. Att ställa arbetsrättsliga villkor bidrar därmed till likabehandling av leverantörer och en sund konkurrens."*

Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer bifogas också som ett komplement till granskningsrapporten.

Revisorerna önskar ett yttrande från styrelsen senast 2022-03-17.

Lekmannarevisorerna i Gävle kommun genom

Eva-Karin Hamilton

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga 1: Granskning av Gavlia-koncernens efterlevnad av LOU
Bilaga 2: Utdrag ur Upphandlingsmyndighetens hemsida
Bilaga 3: Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer

2022-05-06

Dnr21rek19

Lekmannarevisorerna har granskat upphandling enlig LOU och begär yttrande från styrelsen

I revisionsplanen för 2021 har upphandlingar prioriterats för granskning i några av de helägda bolagen och även inom kommunen.
KPMG har på lekmannarevisorernas uppdrag utfört granskningen av bolagens hantering av byggentreprenadupphandlingar.

Nu vill lekmannarevisorerna få styrelsens yttrande och kommentarer till det som framkommit i granskningen och de rekommendationer som ges.
Lekmannarevisorerna vill även få kommentarer specifikt till hanteringen av arbetsrättsliga krav i upphandling och uppföljning av leverantörer.
Vid fördjupade granskningar ges möjlighet för granskad nämnd/styrelse att ge sin syn på det som framkommit i granskningen.

Då lekmannarevisorerna vill slutbehandla denna granskningsinsats innan revisionsberättelse och granskningsrapport för bolaget skrivs, önskar de ert yttrande senast 2022-03-17.

Styrelsen i Gavlefastigheter har följande åtgärder och svar på begäran av yttrande av granskning LOU:

Åtgärder kopplade till KPMG:s rekommendationer

- ”Att mutor från leverantörer påverkar utfallet i upphandlingarna eller att upphandlingar inte genomförs utan att köp görs direkt, vilket innebär risk för förtroendeskada.”

  Styrelsens förslag till åtgärd: Information ges en gång/år till styrelsen om hur medarbetarna utbildas och hur efterlevnad följs upp.

- ”KPMG:s sammanfattande bedömning är att bolagsstyrelsen inte säkerställd att bolaget har rutiner och processer som i tillräcklig utsträckning säkerställer att gällande lagar och styrdokument efterlevs.”

  Styrelsens förslag till åtgärd: Djupare presentation av aktuella rutiner och processer ges till styrelsen. Alla rutinbeskrivningar ska finnas tillgängliga på styrelsewebben eller där styrelsen lätt kan se dessa.

- Bolagets styrdokument täcker i huvudsak in väsentliga delar i upphandlingsprocessen och bedöms kunna utgöra ett tillräckligt stöd i arbetet. Vi noterar dock att Gävle kommuns inköps- och upphandlingspolicy ännu inte fastställts av bolagsstämman, vilket bör ske för att den ska utgöra ett formellt styrande dokument för bolaget.

Styrelsens förslag till åtgärd: Policyn fastställs på 2022 års bolagsstämma.

- ”I koncernens rutinbeskrivning anges rutiner för direktupphandling, som motsvarar lagkraven. Vi bedömer dock att bolaget kan stärka sin styrning avseende direktupphandlingar. Detta dels genom att tillse att styrelsen fastställer riktlinjer för direktupphandlingar, dels genom att utveckla riktlinjerna för att bland annat tydliggöra hur samordning av direktupphandlingar ska ske samt hur bolaget skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.”

Styrelsens förslag till åtgärd: Fördjupad presentation av aktuella riktlinjer för direktupphandlingar, ges till styrelsen. Riktlinjerna ska tillgängliggöras på styrelsewebben.

- ”Vidare bedömer vi att bolaget bör stärka sin styrning och uppföljning av avtal och tillse att kontroller genomförs avseende ramavtals- och leverantörstrohet. Detta är områden som även bolaget identifierat som riskområden och som hanteras inom ramen för bolagets internkontrollplan.”

Styrelsens förslag till åtgärd: Fördjupad beskrivning om hur styrning och uppföljning av avtal m.m. genomförs, ska ges löpande till styrelsen. Vid entreprenader som avser nybyggnation samt större ombyggnationer ska rapportering ske om/när avvikelse sker samt efter genomförd entreprenad.

- ”Vidare sker det inte någon systematisk uppföljning av att bolagets leverantörer eller dess underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven. Det framgår inte heller av bolagets rutiner hur uppförandekod för leverantörer ska tillämpas i samband med kravställande av upphandling.”

Styrelsens förslag till åtgärd: Arbetsrättsliga krav som ställs i upphandlingar ska förstärkas och utökas att gälla även underentreprenörer. Uppföljning av ställda arbetsrättsliga krav ska genomföras rutinmässigt och dokumenteras. Styrelsen ska informeras om samt ges möjlighet att påverka vilka krav som ställs i upphandlingar av nybyggnation och större ombyggnationer och hur de har förstärkts. Styrelsen ska informeras ingående före upphandling, under entreprenadens gång samt efter avslutad entreprenad.

Rekommendationer från KPMG till styrelsen

- ”Fastställa riktlinjer för direktupphandling i enlighet med LOU. För att säkerställa att de överensstämmer med lagens intentioner bör de i möjligaste mån anpassas utifrån de rekommendationer som Konkurrensverket lämnar.”

Styrelsens förslag till åtgärd: Upprättas snarast, förslag presenteras för styrelsen.

- ”Tillse att rutiner upprättas för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske.”

- **Styrelsens förslag till åtgärd:** Presentera rutinerna för styrelsen och tillgängliggöra dessa på styrelsewebben.

- ”Stärka sin styrning och uppföljning av arbetsrättsliga krav i samband med byggentreprenadupphandlingar.”

  Styrelsens förslag till åtgärd: Som ovan: Arbetsrättsliga krav som ställs i upphandlingar ska förstärkas och utökas att gälla även underentreprenörer. Uppföljning av ställda arbetsrättsliga krav ska genomföras rutinmässigt och dokumenteras. Styrelsen ska informeras om samt ges möjlighet att påverka vilka krav som ställs i upphandlingar av nybyggnation och större ombyggnationer och hur de har förstärkts. Styrelsen ska informeras ingående före upphandling, under entreprenadens gång samt efter avslutad entreprenad.

- ”Tillse att dokumenterade kontroller utförs för att säkerställa en hög leverantörs- och avtalstrohet.”

  Styrelsens förslag till åtgärd: Som ovan: Fördjupad beskrivning om hur styrning och uppföljning av avtal m.m. genomförs, ges till styrelsen. Vid entreprenader som avser nybyggnation samt större ombyggnationen ska rapportering ske om/när avvikelse sker samt efter genomförd entreprenad.

- Begärt yttrande från styrelsen:

  ”Används arbetsrättsliga krav för underentreprenörer vid byggentreprenadupphandlingar? Hur följs dessa upp?”

  Styrelsens svar: Enligt bolagsledningen ställs arbetsrättsliga krav utifrån att Entreprenörshandboken som innefattar Gävle Kommuns uppförandekod medföljer och kravställs vid varje upphandling, såväl entreprenadupphandlingar som ramavtalsupphandlingar.
  Dessa följs upp genom att projekten kontrolleras på plats av en kontrollansvarig, KA.

  Styrelsen har beslutat att bolagsledningen ska presentera de arbetsrättsliga krav som ställs vid nybyggnationer och större ombyggnationer samt rutiner för hur bolaget ska tillse att dessa efterlevs, följs upp och förstärks där så är önskvärt av styrelsen, fackliga organisationer och utifrån LOU:s regler. Riktlinjer och krav bör ske i samråd med de fackliga organisationer som berörs.

  Styrelsens förslag till åtgärd antogs av styrelsen i GFAB på styrelsemötet den 16 februari 2022.

  Med vänlig hälsning

  Lena Säfström
  Ordförande i GFAB och GDSAB

Den kontrollansvarigas uppgifter

Den kontrollansvariga ska hjälpa byggherren med att ta fram ett förslag till kontrollplan för den aktuella åtgärden. Det är visserligen byggherrens ansvar att se till att kraven i PBL uppfylls och att kontroller görs i tillräcklig omfattning, men den kontrollansvariga ska se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs. Om det görs några avvikelser från föreskrifter eller villkor som byggnadsnämnden har meddelat ska den kontrollansvariga underrätta byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden.

Plan- och bygglag (2010:900) 10 kap. 11 §

Den kontrollansvariga ska närvara vid:

- tekniska samråd,
- besiktningar och andra kontroller, samt
- byggnadsnämndens arbetsplatsbesök.

Den kontrollansvariga ska dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet. Den kontrollansvariga ska också avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbeskedet. Det finns inget krav i lagen på att den kontrollansvariga måste delta på slutsamrådet. Men eftersom kallelse till slutsamrådet ska skickas till den kontrollansvariga och denna har en viktig roll vid genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärden bör den kontrollansvariga ha ett intresse av att delta.

Plan- och bygglag (2010:900) 10 kap. 11 §

Identifiering av avfall och återanvändbara byggprodukter

Den kontrollansvariga ska också hjälpa byggherren att identifiera avfall och återanvändbara byggprodukter som bygg- och rivningsåtgärder kan ge upphov till. Byggherren har även en skyldighet att beakta avfallshierarkin i samband med

behandling av avfall och avsikten är att den kontrollansvariga ska hjälpa byggherren med bedömningen. (jfr prop. 2019/20:156 sid. 54)

Plan- och bygglag (2010:900) 10 kap. 11 §

Miljöbalk (1998:808) 15 kap. 10 §

Andra uppgifter och förpliktelser

Av förarbetet till PBL framgår att det är önskvärt att en kontrollansvarig har en stark ställning i organisationen och inte har några andra uppgifter eller förpliktelser i projektet. (jfr prop. 2009/10:170, sid. 309, 479)

Det är viktigt att skilja uppdraget som kontrollansvarig från andra uppdrag. Om en person som är kontrollansvarig själv utför exempelvis kontroller, görs detta inte inom ramen för uppdraget som kontrollansvarig. Det krävs därför att båda uppdragen preciseras i det civilrättsliga avtalet mellan byggherren och den person som är kontrollansvarig.

En kontrollansvarig ska vara certifierad

Den kontrollansvariga ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften. En kontrollansvarig måste kunna styrka detta genom att vara certifierad av ett ackrediterat certifieringsorgan. Boverket har gett ut föreskrifter och allmänna råd om kraven för att kunna bli certifierad kontrollansvarig. Certifieringen är en så kallad personcertifiering, vilket innebär att endast den person som är certifierad får utföra de uppgifter som en kontrollansvarig ska utföra.

Plan- och bygglag (2010:900) 10 kap. 9 §

Ta del av Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:14) om certifiering av kontrollansvariga under rubriken "Boverkets författningssamling" i "Relaterad information".

Gävle kommuns uppförandekod för leverantörer

Bakgrund

Gävle kommun vill ta ett hållbart ansvar för alla delar i våra verksamheter och främja en hållbar utveckling. I enlighet med det vill vi verka för att de varor och tjänster som köps in är producerade under hållbara och ansvarsfulla förhållanden.

Gävle kommun förväntar sig att leverantören respekterar uppförandekoden och att de gör sitt yttersta för att uppnå kraven inom den egna organisationen och i leverantörskedjan. Detta bör ske genom dialog, transparens och ett öppet samarbete mellan Sveriges regioner och leverantören, vilket gynnar båda parter.

Varor och tjänster som levereras till Sveriges regioner ska vara framställda under förhållanden som är:

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)
- ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182
- FN:s barnkonvention, artikel 32
- det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.
- den miljöskyddslagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- FN:s konvention mot korruption

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)

Leverantören ska stödja och respektera mänskliga rättigheter

Leverantörer har ett ansvar för att respektera och främja de mänskliga rättigheterna både inom den egna verksamheten och i leverantörskedjan.

Leverantören ska försäkra sig om att den inte medverkar, direkt eller indirekt, till kränkningar av mänskliga rättigheter. Detta inkluderar även då leverantören underlåter att ställa frågor om kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller drar nytta av kränkningar som begås av någon annan. Leverantören ska ha rutiner för att utvärdera risken för att de genom sin verksamhet.

Internationella Arbetsorganisationens (ILO) åtta kärnkonventioner om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet och FN:s barnkonvention

Ingen förekomst av barnarbete (ILO 138 och 182, FN:s barnkonvention artikel 32)

Med barnarbete avses all ekonomisk aktivitet som utförs av en person i skolpliktig ålder eller yngre. Ingen arbetstagare får vara under 15 år (eller 14 år om den nationella lagstiftningen tillåter detta), eller yngre än minimiåldern för arbete, om denna ålder överstiger 15 år.

Ungdomar mellan 15 och 18 år får arbeta med icke-farliga arbetsmoment, under förutsättning att de uppnått legal ålder för att arbeta samt har fullgjort nationell skolplikt.

Om barnarbete upptäcks ska leverantören agera utifrån barnets bästa samt hitta lämpliga lösningar i samråd med barnet och barnets familj.

Ingen förekomst av tvångsarbete (ILO 29 och 105)

Med tvångsarbete avses arbete eller tjänster som utförs genom hot om straff eller liknande och som inte utförs på frivillig basis. Tvångsarbete, inklusive slavarbete, kontraktsarbete eller ofrivilligt fängelsearbete ska inte förekomma. Allt arbete ska vara frivilligt, och arbetstagaren ska ha rätt att sluta sitt arbete efter en rimlig uppsägningstid. ´

Ingen förekomst av diskriminering och trakasserier (ILO 100 och 111)

Med diskriminering avses åtskillnad av arbetstagare som inte grundar sig på meriter eller kvaliteter, utan innebär särbehandling på osakliga grunder. Leverantören ska verka för mångfald och lika möjligheter i verksamheten. Diskriminering på grundval av

etnisk tillhörighet, kön, civilstånd, graviditet, religion, socialt eller etniskt ursprung, nationalitet, funktionsnedsättning, politiska åsikter, fackligt engagemang eller sexuell orientering får inte förekomma. Med trakasserier avses när arbetstagare utsätts för hård eller omänsklig behandling, däribland sexuella trakasserier eller någon form av psykisk eller fysisk bestraffning. Det får inte förekomma trakasserier i verksamheten.

Föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar (ILO 87 och 98)

Med föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar avses formaliserade och/eller icke formaliserade samarbeten för att främja och försvara egna intressen i arbetslivet och i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Leverantören förväntas erkänna och respektera arbetstagares (och arbetsgivarens) rätt att organisera sig, ansluta sig till organisationer de själv önskar delta i, samt rätten att förhandla kollektivt. I länder där föreningsfriheten är begränsad eller under utveckling, ska leverantören medverka till att anställda får möta företagsledningen för att diskutera löne- och arbetsvillkor utan negativa konsekvenser.

Lagstiftning

Leverantören måste minst uppfylla lokala lagar och föreskrifter i de länder där de bedriver sin verksamhet.

Löner och arbetstider

Lön ska betalas direkt till arbetstagaren på överenskommen tid och till fullo. Leverantören ska verka för att levnadslöner betalas till de anställda, och får i inget fall betala mindre än den nationellt/lokalt lagstadgade minimilönen. Övertidsersättning ska betalas ut och tydligt specificeras i lönebeskedet.

Arbetstagarna ska ha minst en vilodag i veckan. Veckoarbetstiden får inte överstiga de lagliga gränserna eller 60 timmar i veckan, inklusive övertid.

Ledighet, inklusive semester, helgdagar, sjukledighet och föräldraledighet ska ersättas i enlighet med nationell lagstiftning.

Arbetsmiljön ska vara säker och hygienisk (ILO 155 och 170)

Med säker och hygienisk arbetsmiljö avses att arbetstagaren skall, då den befinner sig på en plats som arbetsgivaren har direkt eller indirekt kontroll över, garanteras att vara fri från eller skyddas mot förhållanden som kan utgöra en fara för arbetstagarens fysiska och/eller psykiska hälsa. Arbetstagaren som arbetar i leverantörens verksamhet ska erbjudas en säker och hälsosam arbetsmiljö där förebyggande åtgärder, som minimerar skador och hälsorisker ska vidtas.

Anställda ska få utbildning om de eventuella hälsorisker som arbetet kan medföra, inklusive brandsäkerhet, farliga arbetsmoment och första hjälpen. Arbetsgivaren ska, så långt det är möjligt, tillhandahålla relevant skyddsutrustning och se till att information om hälsa och säkerhet finns lättillgänglig på arbetsplatsen.

Nödutgångar ska vara tydligt markerade och upplysta och får inte vara blockerade. Utrymningsövningar och testning av brandlarm ska genomföras regelbundet.

Miljö

Leverantörer ska bedriva sin verksamhet med hänsyn till miljön och följa lokal och nationell miljölagstiftning. Genom att ha rutiner för att identifiera, mäta och följa upp sin miljöpåverkan ska leverantören arbeta med att ständigt förbättra sin miljöprestanda och minimera resursförbrukning och utsläpp. Leverantören ska sträva mot ett livscykelperspektiv avseende miljöpåverkan från produkter och tjänster, och ska ställa miljökrav på underleverantörer.

FN:s konvention mot korruption

Leverantören ska inte direkt eller indirekt erbjuda eller ge otillbörlig betalning eller annan ersättning till någon person eller organisation i syfte att erhålla, behålla eller styra affärer eller få annan otillbörlig fördel inom ramen för sin verksamhet.

Leverantören ska inte direkt eller indirekt begära eller acceptera någon form av otillbörlig betalning eller annan ersättning från tredje part som kan påverka objektiviteten vid affärsbeslut.

Efterlevnad

Öppenhet i leverantörskedjan krävs för att kunna garantera att uppförandekoden efterlevs. För att kunna följa upp detta kommer Sveriges regioner att göra särskild avtalsuppföljning vad gäller uppförandekod för leverantörer, begära in dokumentation, utföra revisioner på plats, granska och godkänna åtgärdsplaner och kontrollera implementeringen av dessa. Leverantörer uppmanas att vidta lämpliga åtgärder för att innehållet i denna uppförandekod implementeras i den egna verksamheten liksom i leverantörskedjan