

Granskning av avtalsuppföljning inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt utifrån ett välfärdsbrottsperspektiv

Region Gävleborg

Februari 2025

Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor

Sofie Plomér Sundqvist, revisionskonsult

Rebecca Lindström, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg genomfört en granskning av avtalsuppföljning inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt ur ett välfärdsbrottsperspektiv. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen i **begränsad utsträckning** har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt.

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

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns det dokumenterade riktlinjer med ändamålsenligt innehåll avseende arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning
2. Används riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker avseende välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning
3. Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning
4. Ställs det krav i förfrågningsunderlagen i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	Till övervägande del
5. Sker tillräckliga uppföljningar och kontroller avseende upphandlade leverantörer och underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen rekommenderas att ta fram riktlinjer för att underlätta det brottsförebyggande arbetet inom bygg- och anläggningsprojekt. Detta för att minimera risken för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter.
- Regionstyrelsen rekommenderas att säkerställa att internkontrollplanen omfattar systematiska riskanalyser som adresserar välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter, särskilt inom bygg- och anläggningsprojekt.
- Regionstyrelsen rekommenderas att ta fram en strategi som systematiskt identifierar och hanterar risker kopplade till upphandlingar, särskilt de med många underentreprenörer i syfte att minska risken för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter.
- Regionstyrelsen rekommenderas att komplettera gällande rutiner för uppföljningsmöten med leverantörerna så att de innehåller direktiv för hur välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller andra oegentligheter kan tas upp med byggentreprenörerna.
- Regionstyrelsen rekommenderas att klargöra och förbättra graden av kontroll över underleverantörer för att minimera risker för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller oegentligheter.
- Regionstyrelsen rekommenderas att införa regelbundna arbetsplatskontroller för att säkerställa att avtal efterlevs och att projekt genomförs enligt överenskomna standarder under hela kontraktets löptid.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Riktlinjer	6
Risikanalyser	8
Samordning	9
Krav i förfrågningsunderlag	11
Uppföljning och kontroll	12
Samlad bedömning	15
Rekommendationer	15
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	16

Inledning

Bakgrund

Upphandling och inköp har en stor betydelse för regioners och kommuners ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Enligt den senast publicerade statistiken från oktober 2023 uppskattades det totala värdet på inköp som omfattas av upphandlingslagarna uppgå till 879 miljarder kronor. Detta gör inköp- och upphandlingsområdet särskilt attraktivt för oseriösa leverantörer. Det gör även området känsligt för bristande intern kontroll.

I Konkurrensverkets rapport "Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling" (2023) lyfts att avtalsuppföljningar i flera upphandlande myndigheter är bristfällig med anledning av brister i resurser.

Offentliga verksamheter arbetar på uppdrag av medborgare. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det väsentligt att det finns tillräckliga kontrollstrukturer som motverkar förekomsten av oegentligheter. Flera myndigheter bidrar till att stärka förutsättningarna för kontroller och insyn inom upphandlingsområdet, såsom Ekobrottsmyndigheten, Konkurrensverket, Svensk Handel, Skatteverket och Upphandlingsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har bland annat tagit fram en checklista för upphandlare att upptäcka oseriösa aktörer.

Revisorerna har, under år 2024, genomfört en granskning avseende "Planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt". Granskningens syfte var att bedöma om regionstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende Framtidsbyggets kostnadsutveckling. Granskningen visade att regionstyrelsen i begränsad utsträckning har en tillräcklig intern kontroll avseende Framtidsbyggets kostnadsutveckling.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska bygg- och anläggningsprojekt utifrån ett fokus på att förebygga och förhindra välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Finns det dokumenterade riktlinjer med ändamålsenligt innehåll avseende arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?
2. Används riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker avseende välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?
3. Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

4. Ställs det krav i förfrågningsunderlagen i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?
5. Sker tillräckliga uppföljningar och kontroller avseende upphandlade leverantörer och underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) 13 kap.

Avgränsning

Granskningen avgränsas i tid till i huvudsak revisionsår 2024. Granskningen fokuserar särskilt på Framtidsbygget utifrån tidigare identifierade brister i projektets interna kontroll.

Metod

Granskningen har genomförts via dokumentanalys, intervjuer, protokollgranskning och stickprov. Intervjuer har genomförts med inköpschef, programchef och controller. Stickprov har genomförts i syfte att kontrollera avtal (inklusive förfrågningsunderlag och allmänna föreskrifter) samt löpande uppföljning och kontroll av leverantörer och underleverantörer. Följande kontrollfrågor har granskats:

- Genomförs det kontroller av leverantörers ekonomiska situation?
 - F-skatt
 - Skatteskuld
 - Kreditvärdighet
- Ställs det krav på uppföljning, och genomförs det uppföljningar av att leverantörer uppfyller krav under avtalsperioden?
- Genomförs det någon kontroll av att leverantörer finns registrerade hos Bolagsverket?
- Genomförs det någon kontroll av att leverantörer finns registrerat på varningslistor, ex Svensk Handel?
- Genomförs det någon kontroll av styrelseuppdrag, och om flera styrelseförändringar genomförts under viss period?
- Genomförs det oannonserade arbetsplatskontroller?

Granskningen bygger på information som erhållits under perioden november 2024-februari 2025. Det som sker efter 2025-02-10 har det inte tagits hänsyn till i rapporten. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten är kvalitetssäkrad i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns det dokumenterade riktlinjer med ändamålsenligt innehåll avseende arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

Iakttagelser

Inom Region Gävleborg finns det inte något samlat dokument som beskriver regionens arbete mot välfärdsbrott. Ett sådant dokument är under framtagande och kommer att presenteras för regionstyrelsen under våren år 2025. Det finns därtill ett flertal styrande dokument som berör ämnet såsom regionens antikorrupcionspolicy, säkerhetspolicy, direktiv för gåvor, representation och resor samt direktiv för attest och utbetalning.

Antikorrupcionspolicyn, fastställd av regionfullmäktige 2016-02-03, syftar till att förebygga korruption inom regionen och beskriver utgångspunkterna för arbetet mot korruption, vilket ansvar som åligger respektive medarbetare och chef samt vad som menas med korruptionsbegreppet.

Säkerhetspolicyn, fastställd av regionfullmäktige 2024-02-21 § 45, tydliggör vilket förhållningssätt till säkerhet som gäller inom regionens arbete. I policyn anges att regionen i sitt arbete med att progressivt öka säkerheten, aktivt ska bedriva förebyggande åtgärder mot hat, hot och våld. Policyn redogör även för ansvaret för säkerhetsarbetet vilket tillfaller den som är verksamhetsansvarig inom respektive nivå.

Direktivet för gåvor, representation och resor, fastställd av regionfullmäktige 2019-02-20 § 14, redogör för de regler som gäller i samband med gåvor, representation och resor i regionen. Direktivet berör bland annat gåvor från externa kontakter såsom leverantörer samt vad som gäller vid extern representation.

Direktivet för attest och utbetalning, beslutad av fullmäktige 2009-12-08 § 262, beskriver vad som gäller för beslutsattest, granskningsattest och utbetalningsattest. I direktivet anges även vad som gäller kring jäv, däribland att den som utför beslutsattest inte får attestera en utbetalning eller ett inköp till sig själv eller till en närstående. Detta gäller även för utbetalning till eller inköp från bolag, förening, stiftelse eller liknande där den anställda eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen. Vidare anges att gransknings- och beslutsattestant inom samma ansvarsområde inte får vara närstående.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några dokumenterade riktlinjer som särskilt reglerar det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller andra oegentligheter inom bygg- och anläggningsprojekt.

I intervjuer bekräftas att det i dagsläget inte finns några särskilda riktlinjer kopplat till det brottsförebyggande arbetet inom bygg- och anläggningsprojekt. Sådana riktlinjer uppges tas fram generellt inom regionen och inte per funktionsområde för att det inom regionen

ska finnas en enhetlighet. Det finns däremot enligt uppgift riktlinjer kring avtalsuppföljning och kontroller inom upphandlingsförfarandet. Inom ramen för granskningen har vi inte erhållit dessa riktlinjer. Av intervjuer framkommer även att ett initiativ nyligen startats upp avseende svart arbetskraft och kriminalitet vilket är specifikt knutet till två av regionens huvudentreprenörer.

I sakgranskningen framkommer att koncernledningen under våren 2025 ska fatta beslut om en förvaltningsstrategi tillika handlingsplan som ska omfatta hela regionens arbete mot välfärdsbrottslighet samt att beslut även väntas fattas om en mer övergripande strategi. Därtill framkommer att det inom regionen pågår ett arbete med att se över rutinen för gåvor, representation och resor vilket även innefattar en översyn av direktivet för samma område. En lathund har upprättats till stöd för verksamheterna. Inom ekonomiavdelningen beskrivs det även pågå ett arbete med översyn av rutinen från köp till betalning.

Vidare uttrycks i sakgranskningen att befintliga rutiner möjliggör för regionen att identifiera behov samt genomföra insatser inom granskningsområdet.

Bedömning

Finns det dokumenterade riktlinjer med ändamålsenligt innehåll avseende arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

I begränsad utsträckning.

Bedömningen baseras på att det i dagsläget saknas ett samlat och uppdaterat styrdokument som tydligt beskriver regionens arbete mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter. Vid tidpunkten för granskningen pågår dock arbetet med att ta fram ett sådant dokument, vilket vi ser som positivt.

Vidare grundas bedömningen på att de befintliga styrande och stödjande dokumenten, såsom regionens antikorrupsionspolicy, säkerhetspolicy, direktiv för gåvor, representation och resor samt direktiv för attest och utbetalning, inte är heltäckande enligt vår mening vad gäller aspekter av välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter, även om de har relevans för området. Vi noterar att regionen anser att de med nuvarande rutiner identifierar behov samt genomför insatser men vi ser ett behov av att förtydliga styrdokumentet ytterligare.

Slutligen baseras vår bedömning på uppgifter om ett initiativ kopplat till två av huvudentreprenörernas arbete med svart arbetskraft och kriminalitet. Att ett sådant initiativ finns är enligt vår bedömning positivt men det understryker också vikten av att regionen utvecklar och implementerar tydliga och aktuella riktlinjer och styrdokument för att stödja sådana insatser.

Risikanalyser

Revisionsfråga 2: Används risikanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker avseende välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

lakttagelser

Av dokumentgenomgången framgår att arbetet med risikanalyser främst ingår som ett led i internkontrollarbetet. Arbetet med intern kontroll regleras i direktivet *Intern styrning och kontroll i Region Gävleborg*, fastställt av regionstyrelsen 2016-06-21 § 959 samt riktlinje för *Intern styrning och kontroll på tjänstemannanivå - Region Gävleborg*.

Riktlinjen fastställer att en riskanalys ska upprättas årligen där relevanta åtgärder för de mest väsentliga riskerna ska omfattas i internkontrollplanen. Arbetet med riskanalys ska ske utifrån fastställd rutin för riskanalys. Rutinen ska enligt riktlinjen även användas vid projektarbete.

Ovan nämnda styrdokument reglerar inte specifikt arbetet med risikanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter, utan snarare formerna för riskanalys och intern kontroll generellt.

Vid genomgång av styrelsens och nämndernas internkontrollplaner för år 2024 noteras att regionstyrelsen identifierat och inkluderat en risk med bäring på välfärdsbrott i styrelsens plan för året. Den risk som inkluderats avser risken för att regionen utsätts för interna eller externa bedrägerier och/eller korruption i form av mutor, jäv eller annan otillbörlig påverkan i verksamhetsutövningen. Som en följd av detta fastställer internkontrollplanen tre åtgärder; 1) att tillsätta en arbetsgrupp som verkar mot välfärdsbrottslighet, 2) implementera en e-utbildning för antikorruption, samt 3) att upprätta en processbeskrivning med tydlig ansvarsfördelning för kapitalförvaltningen och finansieringsverksamheten samt tydliga och säkra rutiner för attest och utbetalning.

Vid genomgången noteras även att regionstyrelsens underliggande riskanalys innehåller risken för att regionen inte vidtagit rimliga åtgärder för att motverka välfärdsbrottslighet. Denna risk är däremot inte inkluderad i internkontrollplanen.

Ekonomiförvaltningen har därutöver tagit fram en egen internkontrollplan som bland annat omfattar risken för att regionen utsätts för ekonomisk brottslighet samt risken för att regionen utsätts för oegentligheter.

Av genomgången framgår inte att någon av nämnderna eller regionstyrelsen särskilt lyft risken för oegentligheter eller välfärdsbrott inom bygg- och anläggningsprojekt.

Vid intervjuer framkommer att risikanalyser genomförs vid upphandlingar av byggtreprenad, exempelvis genom bakgrundskontroller av berörda företag. De intervjuade berättar att regionen även börjat prata mer om riskerna med många underentreprenörer och långa leverantörskedjor. Detta då det betraktas som en risk för

minskad insyn och kontroll som beställare. Vid de första upphandlingarna inom Framtidsbygget var den diskussionen inte lika framskriden.

I sakgranskningen anges att samtliga nämnder och bolagsstyrelser från och med i år (2025) ska beakta välfärdsbrottslighet och korruption i sina internkontrollplaner.

Vidare framkommer i sakgranskningen att internkontrollfunktionen i regionen nyligen genomfört en granskning avseende inköpshantering och dokumentation gällande byggnation av barnakuten och spot-check, utifrån vilket det pågår ett brett förbättringsarbete.

Bedömning

Används riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker avseende välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

I begränsad utsträckning.

Bedömningen baseras på att arbetet med riskanalyser inom regionen i huvudsak är en del av den övergripande internkontrollprocessen. Det finns styrdokument som fastställer att riskanalyser ska genomföras årligen, men dessa dokument reglerar inte specifikt risker kopplade till välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter. 2025-01-21 kom Regeringen ut med en proposition (Prop. 2024/25:80) som bland annat lyfter att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Syftet med förslaget är att kommuner och regioner i större omfattning ska förebygga, upptäcka och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Med anledning av det ser vi det som än mer angeläget att sådana typer av risker beaktas i internkontrollarbetet. Vi noterar att regionstyrelsens internkontrollplan för 2024 innehåller en risk som berör välfärdsbrott, och specifika åtgärder är planerade för att hantera denna risk.

Vi bedömer att det inte i tillräcklig omfattning genomförs riskanalyser gällande bygg- och anläggningsprojekt som har bäring på frågor som rör välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter. Även om intervjuerna indikerar att det finns en växande medvetenhet om risker i upphandlingar, såsom de med många underentreprenörer, är detta mer ad hoc och inte fullt integrerat i ett systematiskt riskanalysarbete.

Samordning

Revisionsfråga 3: Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

Iakttagelser

Av intervjuer framkommer att representanter för inköpsavdelningen och företrädare för olika byggprojekt ofta träffas bland annat inom ramen för olika projektavstämningar. Det senaste året ska även ekonomiavdelningen ha deltagit vid månatliga byggmöten med huvudentreprenörer i syfte att få en bild av hur projekten utvecklas. Ekonomi- och inköpsavdelningen arbetar även med byggprojektledarna samt att det för större

byggprojekt finns framtagna styrgrupper. Inköpsavdelningen uppges därtill delta vid startmöten och därefter vid behov på fastighetsförvaltningens initiativ.

Vidare anges att det per kvartal sker ombudsmöten där programchef för Framtidsbygget deltar tillsammans med byggprojektchef och ibland byggprojektledare samt projektchef på byggföretagen och platschef. Vid dessa möten kan ärenden som berör granskningsområdet flaggas upp men framförallt lyfts frågor som rör exempelvis tidplan, ekonomi och avtalsfrågor. Inga misstankar gällande frågor som rör välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller oegentligheter har flaggats upp än så länge.

Vid upphandlingar sker samverkan inom ramen för referensgruppsarbeten där upphandlarna deltar tillsammans med representanter för berörda verksamheter. Inför nästa större upphandling uppges frågan om att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter lyftas på ett tydligare sätt, bland annat kopplat till hur regionen kan kravställa kring detta område. I dagsläget är fokus främst på att följa lagkrav och inte specifikt kopplat till att motverka välfärdsbrott.

Regionen samverkar även med kommunerna i regionen när det gäller olika byggprojekt samt att det ska finnas regionala nätverk där olika leverantörer bjuds in.

I sakgranskningen framkommer även att samarbete sker mellan bland annat ekonomistab, inköpsavdelning, ekonomiavdelning, fastighetsförvaltning samt regionstab för att minimera risk för samt upptäcka ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.

Bedömning

Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

I begränsad utsträckning.

Bedömningen baseras på att det sker en samordning mellan företrädare för regionen samt företrädare för byggentreprenörerna. Vi noterar att samordningen sker i olika led där flertalet av regioner kompetenser involveras. Dock har dessa forum inte något särskilt fokus på att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller några andra oegentligheter. Det finns en sannolikhet att sådana frågor fångas upp i befintliga forum men huvudfokus ligger inte däri. Därmed anser inte vi att det finns någon tillräcklig samordning för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.

Krav i förfrågningsunderlag

Revisionsfråga 4: Ställs det krav i förfrågningsunderlagen i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

lakttagelser

Som ett led i granskningen har vi erhållit ett exempel på kravställan vid en upphandling av entreprenad. Av dokumentationen framgår att inköpsavdelningen i förfrågningsunderlaget inkluderat uteslutningsgrunderna i enlighet med 13 kap. 1 § LOU varvid inköpsavdelningen kommer att utesluta anbudsgivaren om denne eller förerädare för denne de senaste fem åren blivit dömd för bland annat deltagande i en kriminell organisation, bestickning, bedrägeri, penningtvätt, terroristbrott eller människohandel. Anbudsgivaren äger heller inte rätt utifrån samma lagrum att åberopa kapacitet från företag eller anlita underleverantörer som är föremål för någon av ovanstående uteslutningsgrunder. Uteslutningsgrunderna enligt 13 kap. 3 § LOU åberopas även i underlaget vilket bland annat berör åsidosättandet av tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter samt lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit information.

Vidare innehåller förfrågningsunderlaget Upphandlingsmyndighetens framtagna bilagor gällande arbetsrättsliga villkor för byggarbetare och måleritjänster samt Sveriges regioners gemensamt framtagna uppförandekod för leverantörer.

I en presentation som vi erhållit kring inköpsavdelningens arbete för att förhindra illegal arbetskraft inom byggprojekt anges att det i kollektivavtalet finns framtagna villkor som berör rätten att följa upp att avtal och åtaganden efterlevs avseende arbetsrättsliga villkor. Vidare anges att entreprenören ska ha dokumenterade arbetssätt som beskriver hur entreprenören säkerställer att personal i hela leverantörskedjan är lämplig och har rätt kompetens för uppdraget samt verifierar detta. I villkoren tydliggörs även att entreprenören under hela kontraktets löptid ska tillämpa arbetsrättsliga villkor vad gäller bland annat lön, semester och arbetstid. Entreprenören ska även säkerställa att villkoren uppfylls av underentreprenörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet. Entreprenören ska därtill möjliggöra för att beställaren själv eller genom ombud kan utföra revisioner hos entreprenören eller underentreprenören för att säkerställa att de arbetsrättsliga villkoren uppfylls.

Vidare anges att inköpsavdelningen krävställer i avtal att digital inskrivning ska vara utförd innan personal kommer till arbetsplatsen. Personalen ska även kunna legitimera sig med ID-kort och uppvisa giltigt ID06. Löpande uppföljning av alla företag på arbetsplatsen uppges även ske månadsvis.

Därtill framkommer att inköpsavdelningen i avtalen tydliggör vad entreprenören har för ansvar vid upphandling av underleverantörer, vilket uppges spegla hur regionen arbetar vid upphandling av entreprenörer. Av presentationen framgår att entreprenören ska kontrollera underentreprenören före upphandling genom förfrågan till Skatteverket om eventuella skatteskulder, inbetalda arbetsgivaravgifter med mera. Vidare ska det

kravställas i avtal med underleverantören att all personal ska kunna identifiera sig och uppvisa giltigt ID06.

I presentationen redogörs för hur två av regionens stora huvudentreprenörer kravställer och följer upp sina underentreprenörer.

Av intervjuer framkommer att det viktigaste kravet som ställs i förfrågningsunderlaget kopplat till det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter är att huvudentreprenörernas avtal med underentreprenörernas ska spegla avtalet som huvudentreprenörerna har med regionen när det gäller olika former av kontroller. Vidare lyfts arbetsrättsliga villkor och kapacitetsstorleken på företagen som viktiga samt referenstagning. I vissa projekt beskrivs regionen ha tagit in konsulter som genomför bakgrundskontroller i en annan utsträckning än vad regionen kan göra.

Bedömning

Ställs det krav i förfrågningsunderlagen i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

Till övervägande del.

Bedömningen baseras på att förfrågningsunderlagen innehåller flera viktiga element som exempelvis uteslutningsgrunder enligt LOU, arbetsrättsliga villkor och krav på identifiering och legitimering av personal. Det finns även en uppförandekod för leverantörer och krav på digital inskrivning och månatlig uppföljning av företag på arbetsplatsen. Detta tyder på att det finns en medvetenhet kring att hantera dessa frågor. Även om punkterna i förfrågningsunderlagen inte initialt är framtagna för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter så bidrar dessa kraven i förfrågningsunderlagen till att minska riskerna.

Uppföljning och kontroll

Revisionsfråga 5: Sker tillräckliga uppföljningar och kontroller avseende upphandlade leverantörer och underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

Iakttagelser

I en tjänsteskrivelse som förvaltningsstaben inom regionstaben tagit fram till regionstyrelsen, behandlat av regionstyrelsen 2024-03-12 § 75, beskriver inköpsavdelningen hur arbetet med att följa lagen om upphandling är ett sätt att stärka motståndskraften mot välfärdsbrottslighet. Att använda ramavtal med leverantörer, som man har en etablerad relation till, beskrivs minska risken för att utsättas för brott, i jämförelse med att kontinuerligt direktupphandla av nya leverantörer. Vidare anger inköpsavdelningen att kontroller av leverantörer sker och att det uppdateras under avtalstidens gång. Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några sådana kontroller utöver vad som anges för stickproven lite längre fram.

Ekonomi- och inköpsavdelningen i sin tur beskrivs ha systemstöd för kontroll av nya leverantörer. Systemet är uppkopplat mot sanktionslistor som ger aktuell information om

leverantörer och eventuella anmärkningar som de har riktade mot sig från myndigheter, Skatteverket, Svensk Handel m.fl. aktörer. Vanliga kontroller som genomförs är F-skatt, moms, utestående skulder och bolagsärenden (konkurs, fusion etc.). Detta verifieras av utdrag från systemstödet som vi erhållit inom ramen för granskningen.

Ekonomi- och inköpsavdelningen anger också att det sker fördjupade utbetalningskontroller av alla fakturor som överstiger 200 tkr. I sakgranskningen beskrivs kontrollen innebära att en extra kontroll genomförs av att fakturan har samma mottagare och summa i ekonomisystemet som på fakturan. Kontrollen syftar till att säkerställa att fakturan är korrekt inläst.

I intervjuer framkommer att ekonomiska kontroller sker under hela processen, innan upphandling som under projektets gång. Beställarna har vidare ett ansvar för att säkerställa att de erhåller rätt vara till rätt pris. Den största risken inom det här området uppges vara felaktig fakturering, exempelvis att de fakturerar för höga timmar eller för mycket material vilket är svårt att kontrollera.

De intervjuade berättar även att projektledarna för respektive projekt har ett stort ansvar för att se till att avtal efterlevs och följs upp. Ingen faktura attesteras innan uppföljningsmöten har skett med leverantören där de får redogöra för fakturan. Det finns även anställda avtalscontrollers som följer upp ramavtal.

Därtill bekräftas att huvudentreprenören ansvarar för att följa upp sina underleverantörer men det råder en viss osäkerhet om detta underlag begärs in av regionen som beställare. De intervjuade anger att uppföljningsarbetet kan utvecklas när det gäller systematiken och kontinuiteten med vilket det genomförs, däribland uppföljningen av underleverantörer. Detta gäller även för formerna för arbetsplatskontroller som i dagsläget inte sker systematiskt.

Vid intervjuer framkommer även att det förs en dialog inom regionen utifrån risken för förfalskade bankgarantier, vilket uppmärksammas i andra delar av Sverige under hösten 2024.

Som ett led i granskningen har en stickprovskontroll genomförts av två avtal kopplat till Framtidsbygget. Av kontrollen framgår att båda entreprenörerna ska tillämpa principen om öppna böcker vilket innebär att regionen som beställare ska kunna ta del av underlag såsom fakturor, kostnadsredovisning och tidlistor. I ett av avtalen är det tydligt utskrivet vad som gäller vid kontroll av personal, i form av allmänna bestämmelser för ID06. I det andra är det inte lika tydligt formulerat. Beställarens rätt till kontroll framgår dock av administrativa föreskrifter, bilagt respektive avtal.

I kontakt med upphandlare vid regionen framkommer att kontroll av kreditvärdighet om lägst 40 på Creditsafes skala¹ ska ha utförts för respektive entreprenör men rapporterna uppges inte ha sparats. Kontroll ska även ha skett mot uppgifter från Skatteverket- och Kronofogdemyndigheten i det ena stickprovet och i det andra har krav ställts kring

¹Creditsafes skala är en riskbedömning som utgår från en skala om 0-100 och prognostiserar sannolikheten att företaget går i konkurs inom 12 månader.

registrering av bolag i förfrågningsunderlaget. Av stickprovskontrollen framgår att Upphandlingsmyndighetens bilagor om arbetsrättsliga villkor för byggarbetare och måleritjänster endast finns bifogat i det ena avtalet.

Vidare framkommer i kontakt med upphandlare att regionen erhållit varningar gällande de två avtalen när det gäller storleken på betalningarna vilket sker standardmässigt vid betalningar över 3 miljoner kronor. Ett av avtalen är upplagd i den bevakningstjänst som regionen använder för att uppmärksammas på affärskritiska förändringar hos till exempel kunder eller leverantörer. Inga varningar har inkommit kopplat till förändringar hos leverantören sedan avtalet lades in i maj 2024. Det andra avtalet var i december 2024 inte upplagt i bevakningstjänsten men skulle läggas till i portföljen för att få indikationer på förändringar i bolaget.

Bedömning

Sker tillräckliga uppföljningar och kontroller avseende upphandlade leverantörer och underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?

I begränsad utsträckning.

Bedömningen baseras på att det finns systemstöd för kontroll av nya leverantörer, fördjupade utbetalningskontroller för fakturor över en viss summa och att kontroller sker löpande på vissa avtal. Dessa åtgärder bidrar till att minska risken för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter. Vidare konstateras att ekonomiska kontroller (som exempelvis kreditvärdighet och F-skatt) utförs både före upphandling och under projektens gång, samt att beställarna och projektledarna har ett ansvar för att säkerställa att avtal efterlevs. Stickprovskontrollen av två avtal visar också att det finns en medvetenhet om vikten av kontroller och transparens. Vi noterar att regionen via sitt systemstöd har en möjlighet att också göra kontroller på fler punkter än vi kan se görs idag, exempelvis gällande styrelseuppdrag och om flera styrelseförändringar genomförts under viss period. Vi noterar att några sådana systematiska kontroller inte görs idag.

Vi bedömer dock att det saknas skriftliga rutiner och spårbarhet från uppföljningsmöten med leverantörer, vilket kan leda till bristande dokumentation och ansvarsfördelning. Det råder också osäkerhet kring vilken grad av kontroll regionen har över underleverantörer, vilket kan innebära en risk då huvudansvaret ofta ligger hos huvudentreprenören. Dessutom anser vi att det behövs mer systematiska och kontinuerliga arbetsplatskontroller för att säkerställa efterlevnad under hela kontraktets löptid.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg genomfört en granskning av avtalsuppföljning inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt ur ett välfärdsbrottsperspektiv. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, upptäcka och motverka oegentligheter inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen i **begränsad utsträckning** har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att förebygga, upptäcka och motverka oegentligheter inom ramen för bygg- och anläggningsprojekt.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen rekommenderas att ta fram riktlinjer för att underlätta det brottsförebyggande arbetet inom bygg- och anläggningsprojekt. Detta för att minimera risken för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter.
- Regionstyrelsen rekommenderas att säkerställa att internkontrollplanen omfattar systematiska riskanalyser som adresserar välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter, särskilt inom bygg- och anläggningsprojekt.
- Regionstyrelsen rekommenderas att ta fram en strategi som systematiskt identifierar och hanterar risker kopplade till upphandlingar, särskilt de med många underentreprenörer i syfte att minska risken för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter.
- Regionstyrelsen rekommenderas att komplettera gällande rutiner för uppföljningsmöten med leverantörerna så att de innehåller direktiv för hur välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller andra oegentligheter kan tas upp med byggentreprenörerna.
- Regionstyrelsen rekommenderas att klargöra och förbättra graden av kontroll över underleverantörer för att minimera risker för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller oegentligheter.
- Regionstyrelsen rekommenderas att införa regelbundna arbetsplatskontroller för att säkerställa att avtal efterlevs och att projekt genomförs enligt överenskomna standarder under hela kontraktets löptid.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Finns det dokumenterade riktlinjer med ändamålsenligt innehåll avseende arbetet mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning I dagsläget saknas ett samlat och uppdaterat styrdokument som tydligt beskriver regionens arbete mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter. De befintliga styrande och stödjande dokumenten är daterade. Dessa dokument, även om de har relevans för området, anses enligt vår mening inte vara heltäckande vad gäller aspekter av välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter. Dessutom noterar vi avsaknaden av särskilda riktlinjer för det brottsförebyggande arbetet inom bygg- och anläggningsprojekt.
2. Används riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker avseende välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning Arbetet med riskanalyser inom regionen är i huvudsak en del av den övergripande internkontrollprocessen. Det finns styrdokument som fastställer att riskanalyser ska genomföras årligen, men dessa dokument reglerar inte specifikt risker kopplade till välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter. Vi bedömer att det inte i tillräcklig omfattning genomförs riskanalyser gällande bygg- och anläggningsprojekt som har bäring på frågor som rör välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter. Även om intervjuerna indikerar att det finns en växande medvetenhet om risker i upphandlingar, såsom de med många underentreprenörer, är detta mer ad hoc och inte fullt integrerat i ett systematiskt riskanalysarbete.
3. Sker en tillräcklig samordning, internt och externt, för att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning Det sker en samordning mellan företrädare för regionens kommuner samt företrädare för byggtreprenörerna. Vi noterar att samordningen sker i olika led där flertalet av regionens kompetenser involveras. Dock har dessa forum inte något särskilt fokus på att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet eller några andra oegentligheter.
4. Ställs det krav i förfrågningsunderlagen i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	Till övervägande del Förfrågningsunderlagen innehåller flera viktiga element som exempelvis uteslutningsgrunder enligt LOU, arbetsrättsliga villkor och krav på identifiering och legitimering av personal. Det finns även en uppförandekod för leverantörer och krav på digital inskrivning och månatlig uppföljning av företag på arbetsplatsen. Detta tyder på att det finns en medvetenhet kring att hantera dessa frågor.
5. Sker tillräckliga uppföljningar och kontroller avseende upphandlade leverantörer och underleverantörer med hänsyn till välfärdsbrottslighet, ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter?	I begränsad utsträckning Det finns systemstöd för kontroll av nya leverantörer, fördjupade utbetalningskontroller för fakturor över en viss summa och att kontroller sker löpande på vissa avtal. Dessa åtgärder bidrar till att minska risken för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och oegentligheter. Stickprovskontrollen av två avtal visar också att det finns en medvetenhet om vikten av kontroller och transparens. Det saknas skriftliga rutiner och spårbarhet från uppföljningsmöten med leverantörer.

2025-02-17

Emma Ekstén

Projektleddare

Karin Magnusson

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2024-09-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.