



Kommunstyrelsen

Granskning av intern kontroll i exploaterings- och investeringsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 14 december 2020 behandlat bifogad revisionsrapport, *Granskning av intern kontroll i exploaterings- och investeringsprojekt (2020:2)*.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns en god styrning och kontroll vad gäller exploaterings- och investeringsprojekt. Granskningen har förutom kommunstyrelsen även avsett stadsbyggnadsnämnden. Inriktningen har varit på vilka regler och rutiner nämnderna har för uppföljning av dessa projekt, hur nämnden säkerställer att leveransen överensstämmer med beställning och om det finns rutiner för avtalsbrott. Inom ramen för granskningen har en genomgång gjorts av två projekt per nämnd.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsens styrning och kontroll delvis är ändamålsenlig. Vi kan konstatera att i de båda projekt vi granskat kunde styrningen och kontrollen varit tydligare vad gäller rapportering, projektorganisation och uppföljning. Samtidigt ser vi att förvaltningen håller på att implementera ett nytt arbetssätt som ger bättre förutsättningar för en god styrning och kontroll.

Vi önskar ert yttrande på rapporten senast den 15 mars 2021. Svaret skickas till stadsrevisionen@helsingborg.se.

På revisorernas vägnar

Carl Herbertsson
Ordförande revisorsgrupp 1

Staffan Moberg
Revisionsdirektör

Rapporten sänds för kännedom även till:

Kommunfullmäktiges presidium
Kommunalråden
Stadsdirektören
Stadsbyggnadsdirektören
Biträdande stadsdirektör
Ekonomidirektören
HR-direktören
Kommunikationsdirektören
Presschefen



Stadsbyggnadsnämnden

Granskning av intern kontroll i exploaterings- och investeringsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 14 december 2020 behandlat bifogad revisionsrapport, *Granskning av intern kontroll i exploaterings- och investeringsprojekt (2020:2)*.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det finns en god styrning och kontroll vad gäller exploaterings- och investeringsprojekt. Granskningen har förutom stadsbyggnadsnämnden även avsett kommunstyrelsen. Inriktningen har varit på vilka regler och rutiner nämnderna har för uppföljning av dessa projekt, hur nämnden säkerställer att leveransen överensstämmer med beställning och om det finns rutiner för avtalsbrott. Inom ramen för granskningen har en genomgång gjorts av två projekt per nämnd.

Vår samlade bedömning är att stadsbyggnadsnämnden har en strukturerad uppföljning och därmed en god styrning och kontroll för dessa investeringsprojekt.

Vi önskar ert yttrande på rapporten senast den 15 mars 2021. Svaret skickas till stadsrevisionen@helsingborg.se.

På revisorernas vägnar

Carl Herbertsson
Ordförande revisorsgrupp 1

Staffan Moberg
Revisionsdirektör

Rapporten sänds för kännedom även till:

Kommunfullmäktiges presidium
Kommunalråden
Stadsdirektören
Stadsbyggnadsdirektören
Biträdande stadsdirektör
Ekonomidirektören
HR-direktören
Kommunikationsdirektören
Presschefen



Granskning av intern kontroll i exploaterings- och investeringsprojekt

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning.....	4
2.1 Syfte/Revisionsfrågor	4
2.2 Revisionskriterier	4
2.3 Ansvarig nämnd	5
2.4 Metoder	5
2.5 Projektorganisation	5
3. Styrdokument	5
4. Granskningens resultat	6
4.1 Kommunstyrelsen	7
4.2 Stadsbyggnadsnämnden.....	11
5. Bedömning och slutsats.....	15



1. Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat vilken intern kontroll och styrning som kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämndens har för sina exploaterings- och investeringsprojekt. Granskningen har inriktats på vilka regelverk och rutiner som nämnderna har för uppföljning av sina projekt och hur verksamheterna säkerställer att den leverans de får stämmer överens med avtalad beställning. En del har varit att granska om det finns rutiner för hantering vid avtalsbrott.

För att verifiera granskningen har två projekt per nämnd granskats. På kommunstyrelsen har vi granskat exploateringsprojekten Magnus Stenbocksskolan och kvarteret Böljan och på stadsbyggnadsnämnden har vi granskat investeringsprojekten Surflekan och ombyggnad av Jönköpingsgatan.

Baserat på svaren på revisionsfrågorna är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens styrning och kontroll delvis är ändamålsenlig. I de båda projekten vi granskat bedömer vi att styrningen och kontrollen i vissa delar inte är ändamålsenlig. Den kunde varit tydligare vad gäller rapportering, projektorganisation och uppföljning. Samtidigt har vi konstaterat att förvaltningen håller på att implementera ett nytt arbetssätt som ger bättre förutsättningar för en god styrning och kontroll.

Baserat på svaren på revisionsfrågorna för stadsbyggnadsnämnden är vår sammanfattande bedömning att projektenhetens uppföljning av sina investeringsprojekt är väl strukturerad och vår bedömning är att stadsbyggnadsnämnden har en god styrning och kontroll för dessa projekt.



2. Inledning

Stadens nämnder skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Staden genomför många stora investeringsprojekt inom områden som berör infrastruktur och stadsplanering. I projekten måste det finnas styrning och kontroll med en tydlig ansvarsfördelning för att säkerställa att staden får den kvalitet och funktion som staden beställt och betalar för. Dessutom är det viktigt att projekten hålls inom beslutade tids- och kostnadsramar. Ingångna avtal ska innehålla villkor gällande konsekvenser och tillvägagångssätt om leverantören inte uppfyller kraven på kvalitet och/eller tidshållning.

Risk finns att projekten inte följs upp i den grad så att stadens beställare kan känna sig trygga och säkra på att entreprenörer och byggläsningskonsulter levererar enligt gällande avtal. De förtroendevalda revisorerna har därför i sin revisionsplan för 2020 beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens och stadsbyggnadsnämndens interna kontroll i större investeringsprojekt.

2.1 Syfte/Revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om granskade nämnder har en god styrning och kontroll vad gäller exploaterings- och investeringsprojekt.

Revisionsfrågor som granskningen ska besvara är:

- Vilka regelverk och rutiner finns inom nämnden när det gäller styrning och uppföljning av exploaterings- och investeringsprojekt?
- Omfattar tecknade avtal former för uppföljning samt hantering av avvikelser i förhållande till avtalade villkor och leverans.
- Hur säkerställs att leverans överensstämmer med beställning enligt avtal?
- Finns rutiner för hantering vid avtalsbrott?

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

Revisionskriterierna för denna granskning är

- Kommunallagen 6 kap 6§
- Reglementen för kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden
- Reglemente för intern kontroll för Helsingborgs stad
- Helsingborgs stads policy för upphandling (KF, 21 november 2012)
- Helsingborgs stads attestreglemente (KF, 17 december 1996, § 188)



- Stadens projektmodell, framtagen av stadsledningsförvaltningen

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden.

2.4 Metoder

Granskningen har genomförts genom studier av för granskningen relevanta dokument och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner från mark- och exploateringsenheten på kommunstyrelsen samt från stadsbyggnadsförvaltningen. För verifiering har två exploateringsprojekt på kommunstyrelsen och två investeringsprojekt på stadsbyggnadsnämnden granskats. Rapporten har faktagranskats av förvaltningarna.

2.5 Projektorganisation

Projektledare har varit Marie Jakobsson och projektdeltagare har varit Johanna Fagerström båda vid revisionskontoret i Helsingborg. Granskningen har utförts på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 1.

3. Styrdokument

Policy för upphandling

Fullmäktige har antagit en policy för upphandling som gäller för samtliga av stadens nämnder. Den anger de bindande principer som ska gälla vid all anskaffning. Den anger att all anskaffning, bland annat byggtreprenader, ska föregås av upphandling i enlighet med svensk lagstiftning och de EG-rättsliga principerna; likabehandlingsprincipen, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen, transparensprincipen och principen om ömsesidigt erkännande.

Alla inköp ska baseras på en helhetssyn för staden och så långt det är möjligt bör mätbara och relevanta miljökrav, sociala, hälsomässiga och etiska krav ställas. Alla uppsatta krav ska kunna kontrolleras under avtalstiden. Respektive nämnd ansvarar för att verksamheten följer policyn med tillämpningsanvisningar.

Tillämpningsanvisningar

Som komplement till policy för upphandling finns tillämpningsanvisningar som har som syfte att förtydliga hur ett antal viktiga frågor och processer inom inköps- och upphandlingsområdet hanteras i Helsingborg stad.

I tillämpningsanvisningarna framgår bland annat hur avtalsuppföljning bör hanteras i staden.

I tillämpningsanvisningarna anges att de bör uppdateras årligen för att följa utvecklingen på området. De anvisningar som ligger ute på *styrning.helsingborg.se* är dock daterade för tre år sedan.



Reglemente för intern kontroll

Enligt reglementet för intern kontroll har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll samt att det upprättas en organisation för detta. Respektive nämnd har dock det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Det ligger i detta ansvar att upprätta en organisation för den interna kontrollen samt anta regler och anvisningar. Nämnden ska därtill anta en plan för uppföljningen av den interna kontrollen. Internkontrollplanen bör enligt reglementet ta sin utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys.

Attestreglemente

Helsingborgs attestreglemente styr ansvars- och arbetsfördelningen för attest av ekonomiska transaktioner. Syftet med reglementet är att säkerställa en rättvisande redovisning och motverka oegentligheter. Attestreglementet omfattar samtliga ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner.

Det förekommer fyra olika attester: mottagningsattest, granskningsattest, beslutsattest och behörighetsattest. Minst två personer ska alltid ha attesterat en transaktion. Mottagningsattest ska utföras av någon annan än beslutsattestanten. Om transaktionen endast omfattar mottagnings och beslutattest ansvarar beslutsattestanten för granskningsattesten.

Det är respektive nämnds ansvar att se till att bestämmelserna i reglementet följs samt att tillämpliga attestmoment utförs. Respektive nämnd får själva avgöra hur det praktiska utförandet ska gå tillväga såtillvida det inte strider mot bestämmelserna i reglementet.

Stadens projektmodell

Stadens projektmodell finns för att underlätta projektarbetet och skapa ett gemensamt arbetssätt i staden. Projektmodellen delar in projekt i fem faser: Förstudie, planering, genomförande, avslutning och uppföljning.

Nytt projektverktyg Antura

Från och med i januari 2021 kommer både stadsbyggnadsförvaltningen och mark- och exploateringsenheten på kommunstyrelsen att börja använda sig av systemet Antura för projekthantering av sina projekt. Detta kommer att underlätta projektledningen. De båda förvaltningarna kommer då kunna spegla varandras dokument och på så sätt lättare kunna följa ett ärende. Även uppgifter från ekonomisystemet kommer att kunna speglas. Den ekonomiska uppföljningen blir då lättare att följa. De kommunala bolagen Öresundskraft och NSVA som ofta ingår i dessa projekt använder sig redan av systemet.

4. Granskningens resultat

Iakttagelser

Nedan redovisas våra iakttagelser från granskningen.



4.1 Kommunstyrelsen

Arbetssätt

Övergripande styrdokument och strategi för exploateringsprojekten som drivs av mark- och exploateringsenheten (i fortsättning kallat MEX) på kommunstyrelsen är stadens mark- och boendeprogram, stadsplan 2017, översiktsplan och klimat- och energiplan.

MEX har tagit fram en exploateringsprocess som beskriver de olika skedena och vilka delar som ingår i respektive skede. De olika delarna är strategi, tidigt skede, planskede, utbyggnad/genomförande och förvaltning. I det tidiga skedet ingår förberedande insatser som dialog och förankring.

Numera har man på MEX exploateringssamverkan varje vecka då exploateringsingenjörerna och enhetschefen träffas och diskuterar olika frågeställningar i projekten. Detta bedöms som viktigt för gruppen, för att säkerställa att samma principer används i liknande frågeställningar och för utvecklingen framåt då många är nya på enheten.

Planskede (normalt 1,5 -2 år)

När staden tänkt exploatera ett område behöver en detaljplan beställas från stadsbyggnadsnämnden. Det kan även vara en extern exploatör som söker plan eller att staden ansöker tillsammans med en extern part som är markägare. På MEX finns en framtagen rutin för vad en formell planansökan och en mer informell planförfrågan ska innehålla och hur de ska framställas till detaljplaneavdelningen på stadsbyggnadsförvaltningen. I processen i samband med planansökan ingår samverkan med stadsbyggnadsförvaltningen i form av planberedning, forum och plangrupp.

I samband med detaljplanearbetet ansvarar MEX för de utredningar som behöver göras, det kan avse trafik, buller, arkeologi mm. De konsulter som gör utredningarna anlitas antingen genom direktupphandling eller genom avrop på stadens ramavtal. MEX har en excel-fil där de samlat aktuella ramavtal, vilken status och tid de har samt kommentarer från inköpsenheten avseende de olika avtalsområdena.

Under planskedet kan det beslutas vem som ska exploatera marken. MEX har framtagna processbeskrivningar över olika metoder för tilldelning av mark såsom samverkansförfarande, anbudsförfarande, direktanvisning och markanvisningstävling. Dessa bygger på mark- och boendeprogrammet och dess riktlinjer för markanvisning. Planskedet avslutas med att detaljplanen antas av kommunfullmäktige eller stadsbyggnadsnämnden. Då staden tecknar exploateringsavtal respektive marköverlåtelseavtal med exploatörer är de kommunfullmäktige som fattar beslutet.

Genomförandeskede (normalt ca 1,5 år)

Det är under detta skede som förberedande arbeten till exempel rivning, sanering och ledningsflytt görs. Det är även under detta skede som utbyggnaden av allmän platsmark vanligtvis sker. Den görs av staden genom att MEX gör en beställning av investeringsprojekt till projektenheten på stadsbyggnadsförvaltningen. Därefter är det projektenheten som driver detta projekt med upphandling av entreprenör, styrning och uppföljning av projektet. Exploateringsingenjören på MEX som ansvarar för projektet har löpande avstämningar med projektledaren på stadsbyggnadsförvaltningen. MEX har tagit fram en gemensam mappstruktur för exploateringsprojekt för bostäder och verksamhetsmark.



Inom denna mappstruktur finns en mall för en aktivitetsplan framtagen. I denna plan i form av ett exceldokument ska exploateringsingenjören dokumentera framdriften i projektet. Det finns även en mall för hur exploateringskalkyler ska göras. I den ska exploateringsingenjören fylla i såväl intäkter som kostnader som är hänförliga till projektet för att dessa sedan ska resultera i en totalkalkyl för projektet. I exploateringsprocessen framgår även att uppföljning ska göras i slutet av genomförandeskedet.

Normalt sett är det efter genomförandeskedet som exploatören genomför sin exploatering av marken.

Det vanligaste är att exploateringsingenjören arbetar mest aktivt med exploateringsprojektet under plan- och genomförandeskedet. Detta kan dock variera beroende på projektets karaktär.

Redovisning

Redovisningen av exploateringar följer i dagsläget inte fullt ut gällande redovisningsprinciper på området, en omställning är dock inledd och från och med 1 januari 2021 kommer verksamheten redovisas i enlighet med gällande lagstiftning. Det innebär att alla kostnader nedlagda för att iordningställa allmän platsmark då kommer att redovisas som en investering för staden inom stadsbyggnadsnämndens redovisning.

Den redovisningsprincip som tillämpats i de projekt vi valt ut har således inte följt gällande lagstiftning. Istället har exploateringsprojekten resultatförts efter att samtliga intäkter och kostnader som sammankopplats med exploateringen redovisats. Således har intäkterna kommit in till MEX. Kostnaderna har till viss del bestått i kostnader för utredningar som MEX betalt fakturor för direkt. Den största delen av kostnaderna för själva arbetet med att bygga ut allmän platsmark har dock internfakturerats från stadsbyggnadsförvaltningen tertialvis.

Hävning vid avtalsbrott

MEX arbetar med två delar för att försäkra sig om att exploateringsprojekten löper väl. Den första delen är att de inte överlåter marken förrän exploatören kommit en bra bit in i processen för byggnationen i syfte att undvika risken att projekten de säljer inte genomförs. Den andra delen är att i avtalen med exploatörer skriver MEX normalt in en paragraf om vite om exploatören inte skulle färdigställa exploateringen i enlighet med tidplanen. Enheten strävar mot att konkretisera dessa paragrafer för att de ska vara lättare att följa upp och ett arbete pågår för att förtydliga dessa. För övriga tvister om avtalet hänvisas till att dessa skall avgöras av allmän domstol.

Avtalen med entreprenörerna som bygger ut allmän platsmark tecknas av stadsbyggnadsförvaltningen och deras avtal följer de allmänna bestämmelserna för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB04) som innehåller klausuler för hävning vid avtalsbrott.

Granskning av projekt

Nedan redovisas iakttagelser för de båda projekt som granskats på kommunstyrelsen. Granskningen har inriktats på projektorganisation, markanvisning/upphandling,



avtalsuppföljning och hantering vid avtalsbrott. Båda dessa projekt genomfördes före det nuvarande arbetssättet infördes.

Projekt 1 Försäljning av Magnus Stenbocksskolan inklusive byggrätter inkl utbyggnad av allmän plats.

Projektet

Nuvarande fastighetsförvaltningen beslutade inför läsåret 2004/2005 att Magnus Stenbocksskolans huvudbyggnad var för kostsam att renovera/bygga om för att kunna användas för skoländamål. Istället beslutades att befintliga byggnader skulle säljas i kombination med byggrätter, samtidigt som staden skulle anlägga allmän platsmark i form av en park mellan den tidigare skolan och den nya Tågaborgsskolan.

Genomförandebeslut

Kommunfullmäktige tog beslut om markanvisningsavtal med Peab den 24 april 2013. Enligt avtalet får exploatören tillträde den 1 oktober 2013 och köpeskillingen på 27,1 mnkr skulle erläggas på tillträdesdagen. Staden har ansvar för att ta bort vissa byggnader och har även ansvar för sanering av mark. Nybyggnationen och ombyggnaden skulle vara färdigställda senast 36 månader efter tillträdesdagen.

Staden skulle enligt markanvisningsavtalet bygga ut allmän platsmark i anslutning till exploateringsområdet. För detta finns en beställning av investeringsprojekt från MEX till stadsbyggnadsförvaltningen daterad 2012-10-01. Det saknas exploateringskalkyl i dokumentationen från projektet.

Markanvisning

Byggnaden och byggrätten såldes genom en markanvisningstävling under 2012. Tre byggherrar lämnade in anbud och PEAB som erbjöd det högsta priset valdes. Utvärderingen vid markanvisningstävlingen gjordes av ansvarig exploateringsingenjör på MEX.

Projektorganisation

Från MEX var en exploateringsingenjör projektledare. Vederbörande arbetar inte kvar på enheten och det finns inte någon dokumentation som visar hur projektorganisationen har varit i projektet.

Dokumentation avseende projektet finns diariefört i systemet Ciceron.

Uppföljning

Det finns inte någon dokumenterad uppföljning från MEX som vi kunnat få ta del av. Markanvisningsavtalet innehåller ett antal krav som avser exempelvis dagvattenhantering, masshantering, tillgänglighetsanpassat byggande och vi kan i dokumentationen inte se att dessa krav följts upp.

Uppföljningen har skett muntligt med projektledare från projektenheten på stadsbyggnadsförvaltningen avseende investeringsprojektet. Denna uppföljning har fokuserat på projektets ekonomi. Fakturorna vi sett på från projektet har mottagningsattesterats av antingen exploateringsingenjör eller ekonom på MEX och samtliga är beslutsattesterade av enhetschef på MEX.



Det har inte funnits någon kalkyl att jämföra projektets ekonomiska utfall mot. En sammanställning av ekonomin för projektet har tagits fram i samband med vår granskning. Den visar att intäkterna uppgick till 27,3 mnkr och kostnaderna totalt till 17,5 mnkr. Av dessa avser ca 10,5 mnkr utbyggnad av allmän platsmark som fakturerats stadsbyggnadsförvaltningen och därefter vidarefakturerats MEX.

Enligt exploateringsingenjörer på MEX betraktas ett exploateringsprojekt som slutredovisat då allmän platsmark är färdig och kvartermarken är såld och utbyggd. Det är dock vanligt att det ekonomiska avslutet av projektet avvaktar garantiskötsel och ev kompletteringar på allmän platsmark. Därav har detta projekt angetts som avslutat 2018 från MEX, medan det i bokföringen först kommer att avslutas under 2020.

Projekt 2 Exploatering av kvarter Böljan inkl utbyggnad av allmän plats

Projektet

Planarbetet för Böljan för att kunna bygga två bostadshus med ca 50 lägenheter inleddes redan 2004. Efter att planarbetet upphävts två gånger på grund av överklaganden avseende bullersituationen antogs slutligen detaljplanen 2014 av kommunfullmäktige och den vann laga kraft 2016.

Genomförandebeslut

Kommunfullmäktige fattade beslut om ett exploateringsavtal med JM 2014-11-19. Enligt avtalet överlät staden en del av sin mark till JM, mot att bolaget uppförde två flerbostadshus. Enligt avtalet skulle staden erhålla ersättning för mark på 5 435 tkr samt gatukostnadsersättning på 3 170 tkr. JM ansvarade för sanering av mark, och bebyggelsen skulle vara färdigställd senast 36 månader efter att exploitören fått tillträde.

Staden skulle enligt exploateringsavtalet bygga ut allmän platsmark i anslutning till exploateringsområdet. För detta finns en beställning från MEX gällande investeringsprojekt till projektenheten på stadsbyggnadsförvaltningen undertecknad 2015-01-28. I den anges en budget på maximalt 5,2 mnkr och tiden för projektets genomförande anges som oklar då detaljplanen vid tillfället är överklagad och att arbetet ska ske efter att JM är klara på området.

Markanvisning/Upphandling

JM köpte den större delen av marken av en privat fastighetsägare. Kommunen sålde ca 900 kvm av sin mark i anslutning till denna tomt för att exploitören skulle kunna få plats att bygga bostäder på området.

Upphandling av entreprenör för arbetet med att bygga ut allmän platsmark gjordes av stadsbyggnadsförvaltningens projektenhet. Det kom in sju anbud och det anbud som uppfyllde alla ska-krav och hade lägst pris valdes.

Projektorganisation

Exploateringsprojektet leddes inledningsvis av en exploateringsingenjör från MEX. En bit in i projektets gång slutade dock exploateringsingenjören och uppdraget övertogs av konsult.



Investeringsprojektet som utfördes av stadsbyggnadsförvaltningen leddes av en projektledare från projektenheten. Exploateringsingenjören var inte med i projektgruppen för investeringsprojektet men fick viss muntlig information därifrån.

Dokumentationen av exploateringsprojektet finns sparad i ärendesystemet Ciceron på MEX.

Uppföljning

Det har inte funnits någon dokumenterad uppföljning som MEX gjort gentemot exploatören. I exploateringsavtalet framgår ett antal krav avseende hur olika delar ska lösas, exempelvis parkering, dagvatten, spillvatten, lågenergihus mm. Under granskningens gång har dessa olika krav lyfts in i aktivitetsplanen för projektet. Enligt våra intervjuer förlitar sig MEX i vissa delar på den uppföljning som görs av stadsbyggnadsförvaltningen, exempelvis av bygglovsavdelningen och projektenheten.

Den uppföljning som exploateringsingenjören gjort består av informella muntliga avstämningar med projektledaren på stadsbyggnadsförvaltningen under projektets gång. Från våra intervjuer framgår att dessa avstämningar främst har varit inriktade på ekonomin. Det finns inte någon skriftlig dokumentation av att någon uppföljning gjorts. Fakturorna vi tittat på från projektet har mottagningsattesterat av antingen exploateringsingenjör eller ekonom på MEX och samtliga är beslutsattesterade av enhetschef på MEX.

I detta projekt uppstod ett glapp då projektledaren slutat och merparten av MEXs del av arbetet var slutfört. Det medförde att uppföljningen gentemot stadsbyggnadsförvaltningen haltade vilket ledde till att projektet avslutades i den ekonomiska redovisningen vid MEX 2019. En stor del av kostnaderna för allmän platsmark återstod dock och slutredovisades först 2020.

Det finns inte någon upprättad slutredovisning av exploateringsprojektet som har rapporterats vid projektets slut. Inför vår granskning har MEX sammanställt redovisningen för projektet. Benämningen på de olika posterna skiljer sig dock åt mellan kalkylen och redovisningen vilket innebär en svårighet att göra en jämförelse mellan dessa båda. Enligt sammanställningen uppgick intäkterna för projektet till ca 9 mnkr och kostnaderna till 6,8 mnkr. Då projektet avslutades redovisningsmässigt rapporterade enhetens ekonom detta till enhetschefen muntligt.

4.2 Stadsbyggnadsnämnden

Arbetssätt

Stadens 7-åriga investeringsplan som kommunfullmäktige fattar beslut om årligen är ett viktigt styrdokument för stadsbyggnadsnämnden och styr en stor del av verksamheten. Nämnden får sina uppdrag från tre uppdragsgivare, dels från investeringsplanen (ca 350 mnkr årligen), dels exploateringsprojekt från mark- och exploateringsenheten (100-200 mnkr årligen) och slutligen från VA-kollektivet (20-30 mnkr årligen).

Stadsbyggnadsförvaltningen arbetar efter en projektprocess. Denna har under hösten uppdaterats och förfinats i samband med förberedelserna för att införa systemet Antura. Detta arbete har skett i form av workshops då hela projektavdelningen deltagit. Projekt-



processen bygger i grunden på de olika stegen i stadens projektmodell, men har utvecklats och anpassats till denna verksamhet.

I dagsläget sker all dokumentation i ett gemensamt mappsystem för stadsbyggnadsförvaltningen. Mappsystemet är strukturerat efter de olika delarna i projektprocessen och innehåller mallar för olika dokument som upprättas i projekten, exempelvis beställning av investeringsprojekt, mallar för olika sorters protokoll, tekniklista mm. Samtliga medarbetare på projektenheten har tillgång till dessa mappar.

Alla projekt som överstiger 15 mnkr rapporteras vid stadsbyggnadsnämndens sammanträden varannan månad. Rapporteringen beskriver hur projekten förhåller sig till beslutad tidplan och beslutad budget.

Hävning vid avtalsbrott

Inom nämndens investeringsprojekt är det ovanligt att avtal hävs, och vid våra intervjuer framkom inga exempel på att detta skett. Om det uppstår oklarheter i ett projekt handlar det oftast om ekonomin. Rutinen som finns då är att projektledaren från staden försöker lösa ärendet med entreprenörens byggplatschef. När de inte en lösning så träffas dessa båda tillsammans med ombud för båda parter. Ombudet för staden är projektchefen. Lyckas man inte här heller så träffas ombuden själva utan projektledare och byggplatschef, i denna fas löses oftast ärendena.

I avtalen med entreprenörerna anges särskilt att staden äger rätt att häva ingånget avtal om entreprenören upprepade gånger förbrukat förtroendet beträffande ställda miljökrav. Entreprenören är då skyldig att ersätta den skada hävandet orsakar

Hävning i övrigt på grund av brister i ex kvalitet regleras i AB 04 (Allmänna bestämmelser för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader som är avsedda för att gälla då beställaren ansvarar för projektering och entreprenören för utförande) som ligger till grund för entreprenadavtalen som stadsbyggnadsnämnden tecknar.

Granskning av projekt

Nedan redovisas iakttagelser för de båda projekt som granskats på kommunstyrelsen. Granskningen har inriktats på projektorganisation, upphandling, avtalsuppföljning och hantering vid avtalsbrott.

Projekt 3 Surflekan

Projektet

Projektets syfte är att omgestalta, rusta upp och bygga till lekplatsen på Gröningen så att lekvärdet höjs och så att tillgängligheten förbättras. Lekplatsen får ett nytt tema, "Surflekan", baserat på hav och vind.

Genomförandebeslut

Beslut om genomförande skedde genom ett delegationsbeslut av stadsbyggnadsdirektören 2019-08-27. Projektet beräknades starta under september månad 2019 och avslutas under april månad 2020. Kostnaden budgeterades till 10 mnkr och till grund för denna bedömning finns ett anbud som är upphandlat enligt LOU. Projektet finansierades med



medel ur investeringsbudgeten 2019. I genomförandebeslutet framgår även sociala och miljömässiga konsekvenser. I detta fall att göra den populära lekplatsen större och mer tillgänglig för barn i alla åldrar samt att marken under lekplatsen saneras i samband med ombyggnationen.

Upphandling

Upphandlingen av entreprenör gjordes som en förenklad upphandling. Det var projektledaren som genomförde upphandlingen genom annonsering i upphandlingsverktyget Kommers. Offertförfrågan innehöll ett antal ska-krav, de leverantörer som uppfyllde dessa utvärderades därefter så att det anbudet med lägst pris antogs. Det kom in sju anbud och det som antogs hade ett pris på 6 991 tkr.

Projektorganisation

Projektet leddes av en projektledare på projektenheten som finns organiserad på avdelningen för stadsmiljö på stadsbyggnadsförvaltningens. Själva projekteringen för Surflekan utfördes internt av medarbetare på enheten Gestaltning och projektering på avdelningen för stadsmiljö.

Projektgruppen bestod utöver projektledare från stadens sida av projektchefen, som var ombud och projektansvarig, samt en biträdande projektledare. Från entreprenörens sida deltog tre personer i projektgruppen: Ombud/projektchef, platschef samt arbetsledare.

Inledningsvis hölls ett startmöte där samtliga i projektgruppen deltog. Under arbetets gång har byggmöten hållits ca var fjärde vecka. Dessa möten är dokumenterade med protokoll och vid dessa deltog vanligtvis projektledare, biträdande projektledare, platschef och arbetsledare. Därutöver hölls teknikmöten varje vecka och de är dokumenterade genom uppdateringarna på tekniklistan.

Projektdokumentationen finns huvudsakligen sparad digitalt i det gemensamma mappsystemet. Visst material som exempelvis kvalitets- och miljöplan från entreprenören finns sparad i projektpärm.

Uppföljning

Då entreprenören upphandlats på ett totalpris för entreprenaden som projekterats upprättades en betalplan på startmötet. Den första versionen är daterad 2019-09-23, och den uppdaterades sedan 2019-10-18. Betalningsplanen omfattar sju betalningstillfällen med fakturor månadsvis mellan oktober 2019 och april 2020. Betalplanen innehåller även två betalningar med lägre belopp som avser driften och de beräknades faktureras i augusti 2020 och augusti 2021. Entreprenören har skickat fakturorna till projektledaren som har stämt av dem mot underlag och mottagningsattesterat dem, därefter har projektchefen beslutsattesterat fakturorna. Bortsett från någon mindre variation mellan månader följer fakturorna betalplanen.

Utöver de löpande fakturorna har entreprenören fakturerat staden för Ändrings- och tillägsarbeten (ÄTA). Dessa extraarbeten har tagits upp på byggmöten och godkänts av projektledaren innan de utförts och fakturerats. Inom projektet har det varit 16 fakturor med ÄTA till ett värde av ca 6% av entreprenörens offererade pris. Projektledaren har besökt byggplatsen varje vecka.



I samband med tertialrapporteringen då projektledaren har rapporterat om projektet till projektchefen, har projektledaren även diskuterat prognos för projektet med entreprenörens representanter.

Projektet höll sig inom sin budget 10 mnkr, då den totala kostnaden uppgick till 8,9 mnkr.

Tidplan för projektet beslutades på startmötet, och projektet höll sig inom denna plan.

Efter projektets slut hölls en erfarenhetsåterföring mellan staden och entreprenören för att se vad som gick bra, och vad som kan göras bättre till nästa projekt. Vid denna deltog både projektgruppen och de som arbetat med projekteringen som låg till grund för upphandlingen. Erfarenhetsåterföringen finns dokumenterad.

Projekt 4 Ombyggnad av Jönköpingsgatan

Projektet

Projektet avsåg att genomföra en utbyggnad av dubbelriktad cykelbana på västra sidan och ombyggnad av Jönköpingsgatan för att förbättra trafiksäkerheten. Projektet innefattade även en cirkulationsplats vid Örebrogatan.

Genomförandebeslut

Stadsbyggnadsnämnden beslutade om projektet i ett genomförandebeslut den 23 augusti 2018. Uppdraget skulle genomföras i samverkansform. För att effektivare kunna nå gemensamma mål skulle tid och energi läggas på problemlösning och konstruktivt arbete. Samarbete skulle även ske med NSVA som samtidigt skulle bygga om ledningsnätet i området. Arbetet planerades att starta i oktober 2018 och avslutas hösten 2019. Kostnaden för projektet bedömdes till 25 mnkr (exkl. kostnad för VA)

Ändrade förutsättningar

Tanken vid projektets start var att bygga hela cykelvägen i ett steg. När projekteringen påbörjades framkom det att hela gatan behövde byggas om för att kunna bygga en cykelbana. Projektet blev då dyrare och mer tidskrävande än man först tänkt. Det beslutades då att projektet skulle delas upp i två etapper.

Den 17 oktober 2019 fattade stadsbyggnadsnämnden genomförandebeslut om etapp 2. Projektet bestod av utbyggnad av dubbelriktad cykelbana på västra sidan och ombyggnad av Jönköpingsgatan för att förbättra trafiksäkerheten mellan Växjögratan och Sofiebergsvägen. I etapp I är cykelbanan och gatan ombyggd mellan Filbornavägen och Växjögratan. Uppdraget fortsatte att genomföras i samverkansform. Arbetet planerades att starta i november 2019 och avslutades våren 2020. Kostnaden för projektet bedömdes 15 mnkr.

Upphandling

Projektet har upphandlats och annonserats av projektledaren genom förenklat förfarande.

Projektorganisation

Projektet var en totalentreprenad i samverkan. Samverkansprojektet har inneburit en mer öppenhet mellan entreprenör och beställare. Projektledaren har varit inbjuden i



entreprenörens projektportal. Projektet leddes av projektledare från stads- miljöavdelningen. Vid uppstartsmötet fastställdes en organisation där det framgick vilka personer från beställaren och entreprenörer som var ansvariga för de olika delarna i projektet.

Vidare hölls byggmöte var tredje vecka. Byggmötesprotokoll finns för respektive möte och är sparade digitalt. Projektledaren har varit med på mötena. Projektledaren har en gång i veckan varit med på teknikmöten. Även denna dokumentation finns sparad digitalt.

Projektdokumentationen är sparad digitalt både hos förvaltningen och hos entreprenören. På förvaltningen finns dokumentationen även sparad i pärmar.

Uppföljning

Enligt avtal genomfördes arbetet på löpande räkning. Fakturering har skett månadsvis. Projektledaren har varit inbjuden i entreprenörens portal. Entreprenören har skickat en underrättelse till projektledaren på tillägg som inte har varit med från början på belopp över 25 000 kr. Tilläggen finns dokumenterade och har gått igenom på byggmötena. Det finns trettiofem tillägg.

För att kunna följa projektet har projektledaren varit ute och besökt projektet en gång i veckan. Entreprenören förde dagbok över arbetet. Projektledaren har haft tillgång till dagboken. Projektledaren har under projektet haft täta dialoger med biträdande projektledare samt med medarbetare från förvaltningens avdelningar exempelvis trafikenheten. Inför tertiäl och bokslut har projektledaren haft möte med projektchefen och rapporterat om projektets ekonomi.

Samverkansprojektet har fungerat bra. Parterna har haft en öppen och bra dialog. I projektet har det varit en situation där parterna inte har varit ense. Lösningen blev att parterna delade på vissa av kostnaderna. Vid projektets slut har parterna haft en erfarenhetsåterföring där de lyft och diskuterat saker som har varit bra samt vad som kan förbättras.

Det enda som återstår i projektet är garantiskötsel av träd och buskar. I övrigt har driften lämnats över till Drift- & underhållsavdelningen efter slutbesiktning.

Budget har inte överskridits och projektet blev klart i tid. Projektchefen kunde rapportera till stadsbyggnadsnämnden den 19 december 2019 att entreprenaden i etapp ett var klar och tagen i bruk. Den 9 juni 2020 rapporterades till nämnden att projektet var klart och anläggningen slutbesiktad.

5. Bedömning och slutsats

Utifrån granskningens revisionsfrågor gör vi följande bedömningar:



Kommunstyrelsen

Vilka regelverk och rutiner finns inom nämnden när det gäller styrning och uppföljning av investeringsprojekt?

I de båda exploateringsprojekt vi granskat har vi inte sett att det funnits någon strukturerad uppföljning. Det har inte heller funnits rutiner för slutredovisning av projekt eller en samstämmighet på enheten över när ett projekt är avslutat.

Nu har vi dock sett att MEX har tagit fram en dokumenterad exploateringsprocess som håller på att arbetas in i organisationen. Till denna finns olika lathundar och mallar. I den nya processen finns krav på uppföljning och det är viktigt att denna följs. Det ingår även i processen att kalkyl för projektet ska göras, och det är viktigt att det görs. Med den nya redovisningen är det även viktigt att det finns en rutin för avslut för att MEX ska kunna skapa sig en helhetsbild över projektet och för att få en kontroll över exploateringsprojektets totala ekonomi då den ekonomiska påverkan nu kommer att delas mellan kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden.

Omfattar tecknade avtal former för uppföljning samt hantering av avvikelser i förhållande till avtalade villkor och leverans.

Det finns tydliga uppföljningsbara villkor i avtalen med exploitören i de projekt som ingår i granskningen. Dessa har dock inte regelmässigt följts upp av tjänstepersonerna på MEX. För vissa villkor hänvisas till uppföljningar som görs inom stadsbyggnadsförvaltningens verksamhetsområde.

Vi har dock noterat att implementeringen av ett nytt projektsystem för båda förvaltningarna kan komma att förbättra överblicken på denna uppföljning. Inom ramen för den nya exploateringsprocessen finns uppföljning med som ett moment som ska göras i slutet av genomförandeskedet.

Hur säkerställs att leverans överensstämmer med beställning enligt avtal?

Avseende de projekt vi granskat saknas analyser av områden som projektets ekonomi, tid och kvalitet. Löpande uppföljningar och avstämningar har gjorts informellt och muntligt mellan exploateringsingenjör på MEX och projektledare på stadsbyggnadsförvaltningen. De finns inte dokumenterade och när ansvarig tjänsteperson inte finns kvar i organisationen är det svårt att få en överblick över projektet. Tjänstepersonerna på MEX förlitar sig i hög grad på den uppföljning och styrning som stadsbyggnadsförvaltningen gör. Då dessa exploateringsprojekt ofta innebär ett överskott för staden finns en risk att projektbudgeten inte har samma styrande inverkan.

Finns rutiner för hantering vid avtalsbrott?

Det finns en paragraf om vite i avtalen med exploitörerna i de projekt vi har granskat. Skulle exploateringen försenas i förhållande till tidsplanen infaller dessa viten. Det finns även en skrivelse om att andra tvister avseende avtalet ska lösas domstol.

Baserat på svaren på revisionsfrågorna är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens styrning och kontroll delvis är ändamålsenlig. I de båda projekten vi granskat bedömer vi att styrningen och kontrollen i vissa delar inte är ändamålsenlig. Den kunde



varit tydligare vad gäller rapportering, projektorganisation och uppföljning. Samtidigt har vi konstaterat att förvaltningen håller på att implementera ett nytt arbetssätt som ger bättre förutsättningar för en god styrning och kontroll.

Stadsbyggnadsnämnden

Vilka regelverk och rutiner finns inom nämnden när det gäller styrning och uppföljning av investeringsprojekt?

Inom stadsbyggnadsnämndens projektenhet finns en tydlig projektprocess med tillhörande lathundar och mallar för olika delar av processen. De projekt vi har valt ut att granska har använt sig av dessa mallar i sin dokumentation. Man kan dessutom anta att processen kommer att bli ännu tydligare och mer samstämmig med det nya projektsystemet.

Förvaltningen rapporterar samtliga pågående projekt över 15 mnkr till nämnden två gånger årligen. Redovisningen görs som en jämförelse mellan projektens prognostiserade tid och ekonomi i förhållande till fastställd tidplan och projektbudget.

Omfattar tecknade avtal former för uppföljning samt hantering av avvikelser i förhållande till avtalade villkor och leverans.

Det finns en skrivning i avtalen med entreprenörerna om att staden har rätt att genomföra granskningar. Det vanliga är dock att avvikelser mot avtalade villkor lyfts på de regelbundna mötena som hålls mellan staden och entreprenören. De dokumenteras då i antingen protokoll eller projektets tekniklista. Är någon fråga svår att lösa inom projektet finns en rutin för hur den ska hanteras vidare.

Hur säkerställs att leverans överensstämmer med beställning enligt avtal?

Det sker regelbundna möten och avstämningar enligt intervall som anges i den inledande projektplanen. Projektledaren är på plats på byggplatsen löpande under hela projektets gång och för täta diskussioner med entreprenören. Tilläggsarbeten ska tas upp i förväg och få godkännande från stadens projektledare för genomförande. Tilläggsarbetena dokumenteras i byggmötesprotokoll.

Finns rutiner för hantering vid avtalsbrott?

En standardskrivning om avtalsbrott avseende exempelvis tid, ekonomi eller kvalitet ingår i de allmänna bestämmelserna för byggnads-, anläggnings- och installations-entreprenader (AB04). Stadens avtal baseras på dessa allmänna bestämmelser. I stadens avtal med entreprenörerna ingår även ett tillägg för hävning vid brott mot miljökriterierna.

Baserat på svaren på revisionsfrågorna är vår sammanfattande bedömning att projektenhetens uppföljning av sina investeringsprojekt är väl strukturerad och vår bedömning är att stadsbyggnadsnämnden har en god styrning och kontroll för dessa projekt.

